

Bijlage 3

Verscheidenheid in het verschieft? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grotestedenbeleid

Een beschouwing in opdracht van de VROM-raad*

Prof. dr. S.A.H. Denters
Bijzonder hoogleraar Grotestedenbeleid
Van Poelje Instituut
Faculteit Bestuurskunde
Universiteit Twente

Inleiding

Verscheidenheid is een centraal thema in het advies 'Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit' dat de VROM-raad op 19 april 1999 heeft aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Dat blijkt niet alleen uit de ondertitel van het advies ('verschillen maken kwaliteit'). Kennisneming van de aanbevelingen leert eveneens dat de Raad met het oog op de stedelijke vernieuwing de accentuering van de verschillen tussen steden wezenlijk acht. Een geenszins volledige selectie van citaten illustreert dat:

- *De identiteitsverschillen tussen steden moeten worden uitgebuit en waar mogelijk geaccentueerd (aanbeveling 1).*
- *Waardeer verschillen tussen en binnen steden en baat deze verschillen uit om zo de kwaliteit van steden te versterken (aanbeveling 2).*
- *Beklemtone van het verschil tussen en binnen de steden vraagt eerder om anders gerichte dan om minder overheidssturing (aanbeveling 5).*

In beginsel biedt het actuele grotestedenbeleid mogelijkheden om uitgaande van verschillen tussen steden de samenhangende fysieke, ecologische, sociale en economische opgaven in het kader van de stedelijke vernieuwing ter hand te nemen. De beleidstheorie van dit beleid gaat immers uit van de wenselijkheid om de besturen van de stedelijke gemeenten voldoende ruimte te bieden voor een op de plaatselijke omstandigheden geënte specifiek lokale aanpak (maatwerk). De diverse evaluaties van het grotestedenbeleid tot dusver wettigen echter twijfel of dit maatwerk ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Vrij algemeen komen onderzoekers tot de slotsom dat het gemeentelijk grotestedenbeleid zich kenmerkt door eenvormigheid en een gebrekkige afstemming van het

* Ik ben dr. H.T. Lelieveldt (UT), dr. N.S. Groenendijk (UT) en diverse leden van de VROM-raad en het secretariaat van de raad zeer erkentelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van deze beschouwing. Uiteraard blijft de inhoud geheel voor mijn verantwoordelijkheid.

beleid op lokale omstandigheden (Denters, Van Heffen en De Jong 1999; Visitatie-commissie Grotestedenbeleid 1999; Centraal Planbureau 2000). Natuurlijk zijn bij deze conclusies wel enige kanttekeningen op zijn plaats. Zo geven de onderzoekers van het Centraal Planbureau zelf aan dat hun bevindingen berusten op een eerste globale verkenning van deel voorlopige gemeentelijke plannen (Centraal Planbureau 2000: 21). Bovendien is de vraag of uniformiteit wel altijd problematisch is.¹ Zo kan men zich afvragen wat de onderzoekers zouden hebben gezegd als maar één of twee gemeenten zouden hebben ingespeeld op de nieuwe ontwikkelingen op het terrein van de informatie en communicatietechnologie (Voortgang grotestedenbeleid 2000: 10). Deze nuancering doen echter slechts weinig af aan het overheersende beeld van eenvormigheid.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag: *welke factoren kunnen dit gebrek aan pluriformiteit in stedelijk beleid verklaren*. De beantwoording van deze vraag is wezenlijk om de door de VROM-raad aanbevolen *anders gerichte overheidssturing* (zie boven) te kunnen concretiseren. Daarom is mij door de VROM-raad gevraagd een overzicht te geven van de factoren die van invloed (kunnen) zijn op de mate van verscheidenheid in het lokaal beleid (brief VROM-raad 24-10-2000). Voordat ik me richt op de beantwoording van deze vraag is het echter zinvol eerst stil te staan bij het centrale begrip pluriformiteit (ofwel verscheidenheid), tevens schetsen we enige noodzakelijke normatief- en empirisch-theoretische achtergronden.

Pluriformiteit: definitie en theoretische achtergronden.

Pluriformiteit: definitie

Pluriformiteit kan in algemene termen worden omschreven als ‘veelvormigheid van een bepaald te onderzoeken *object* op basis van een of meer relevant geachte en gespecificeerde *kenmerken*’ (Toonen et al. 1982: 19; cursivering BD). Uniformiteit is de tegenpool van pluriformiteit en verwijst naar eenvormigheid. In deze bijdrage vormen steden – preciezer de 25 Nederlandse gemeenten die zijn betrokken bij het nationale grotestedenbeleid – het *object* van beschouwing en richten we ons nader op *kenmerken* van het grotestedenbeleid van die stadsbesturen.² In mijn beschouwing over de mate van pluriformiteit van dit grotestedenbeleid is het zinvol een aantal zaken te onderscheiden:

- ⊃ de uitgangssituatie
- ⊃ de beleidsorganisatie en de beleidsprocessen
- ⊃ de inhoud van het beleid:
 - ⊃ de (tussen)doelen van het beleid

¹ Later in deze beschouwing kom ik hier op terug.

² Dit impliceert dat we vraagstukken van eenheid en verscheidenheid op hogere (bijvoorbeeld stedelijke regio's of –netwerken) en op lagere (binnenstedelijk tussen wijken en buurten) schaalniveau buiten beschouwing laten.

- ↪ de middelen en activiteiten
- ↪ de beoogde uiteindelijke beleidseffecten (eindoelen) van het beleid.

Niet zelden wordt aangenomen – zie bijvoorbeeld de eerdere VROM-raad citaten – dat de uitgangssituaties van de steden zich kenmerken door verschillen. Deze verscheidenheid betreft de ‘identiteit’ van de steden en weerspiegelt verschillen in onder meer locatie (ligging aan zee: Rotterdam; ligging aan rivier: Arnhem of in het binnenland: Groningen), stedelijke functie en historie en cultuur (oude universiteitsstad: Leiden; of negentiende-eeuwse industriestad: Tilburg).

Niettemin doen zich in de steden processen voor die ervoor zorgen dat gesproken kan worden van tot op zekere hoogte vergelijkbare problemen en kansen.³ Zo schetst de WRR een aantal algemene externe invloeden waarmee steden voor hun economische en sociale ontwikkeling te maken hebben: internationalisatie, regionalisatie, veranderingen in de rangorde en verstrengeling van grootstedelijke gebieden, uitwaaiering van stedelijkheid en op steden gerichte internationale migratiestromen (WRR 1990: 14-15). De uitdaging waarvoor de stedelijke gemeenten in het grotestedenbeleid zijn geplaatst, is om in hun ontwikkelingsstrategie *succesvol* en met *behoud van identiteit* in te spelen op deze voor alle steden vergelijkbare externe invloeden. Daarmee zijn in algemene termen onmiddellijk ook de belangrijkste uiteindelijk beoogde beleidseffecten (eindoelen) benoemd: het succes van de ontwikkelingsstrategie en het behoud van identiteit. Over de vraag wat uiteindelijk maatstaven voor succes zouden behoren te zijn, bestaat in het grotestedenbeleid tot op zekere hoogte weinig verschil van mening: het gaat om de realisatie van economische en sociale vitaliteit. Daarbij gaat het meer concreet om: het terugdringen van de structurele werkloosheid en het bevorderen van een stijging van het aantal arbeidsplaatsen; de versterking van de economische concurrentiepositie van de stad; een verbetering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt; het versterken van de positie van stedelijke woonmilieus op de regionale arbeidsmarkt; het verbeteren van de leefomgeving en de leefbaarheid; de vergroting van de bereikbaarheid van economische activiteiten; het versterken van de sociale infrastructuur en het verbeteren van de veiligheid (*Grotestedenbeleid: denken, durven, doen*; bijlage 1).⁴ Over de algemene termen waarin het succes van het grotestedenbeleid moet worden gedefinieerd bestaat – om begrijpelijke redenen: wie zou er tegen de genoemde aspecten van economische en sociale vitaliteit kunnen zijn? – weinig verschil van mening. Niettemin hebben de

³ Niet voor niets staat hier ‘tot op zekere hoogte’: de externe invloeden kunnen in verschillende gemeenten, verschillend uitwerken.

⁴ In deze eisen uit het GSB-toetsingskader komt het vraagstuk van de duurzame ontwikkeling niet aan de orde. Dit is evenmin het geval in een nieuw door het ISEO ontwikkeld instrument voor de evaluatie van het grotestedenbeleid (Verweij en Latuheru 2000). Dat betekent overigens niet dat in het grotestedenbeleid geen eisen aan de duurzaamheid worden gesteld. De gemeentelijke plannen worden ook getoetst aan ‘overige relevante regelgeving’, waaronder het beleidskader ISV. In dit beleidskader is duurzaamheid als één van de prestatievelden gedefinieerd.

gemeenten een zekere vrijheid om op elk van de doelstellingsvariabelen hun eigen ambities te formuleren.

Normatieve theorie: de wenselijkheid van pluriformiteit

Pluriformiteit in beleid kan om minstens drie redenen wenselijk zijn.

In de eerste plaats kan men beleidspluriformiteit waarderen voor zover beleidspluriformiteit vereist is vanwege het **instandhouden en versterken van de stedelijke identiteit**. Hierbij hoeft het geenszins alleen te gaan om het behoud van een historische identiteit. Meer en meer is de stedelijke identiteit een ‘onderwerp van doelbewuste en rationele constructieprocessen’ (Van der Loo 1996: 388). Deze rationalisering van de stedelijke identiteit kan paradoxaal genoeg ook bijdragen tot eenvormigheid. In zijn boek *An Empire Wilderness* schetst Robert Kaplan (1998: 45) een toekomstbeeld van stedelijke uniformiteit:

‘The city of the future [...] will not be distinctive as cities have always been. Instead of reflecting a unique culture, each future city seems likely to consist of the same borrowed fragments: standardized corporate fortresses, privately guarded housing developments, Disneyfied tourist bubbles, restaurants serving the same eclectic food, and so on.’

Kaplan schrijft natuurlijk over Amerikaanse steden. Meer in het algemeen wijst Van der Loo (1996: 389) op het gevaar van ‘Rank Xerox cities’: steden die elkaar voortdurend kopiëren.⁵ In ons land is geweest op de mogelijke uniformerende werking van het beleid inzake de herstructurering van woonwijken: “Het beleid is er onder anderen op gericht om evenwichtige wijken en buurten qua inkomen, bevolking en gelijkmatigheid in dichtheid te realiseren. Hierdoor dreigen veel van dezelfde woonmilieus te ontstaan. Het is alsof alle knoppen van de wet- en regelgeving zo zijn ingesteld dat overal dezelfde woonwijken uitrollen” (Meindertsma en Nio z.j.: 11). Als men deze uniformiteit problematisch acht⁶, is beleid dat bijdraagt tot meer verscheidenheid in stedelijke identiteiten wenselijk. Het is evenwel moeilijk om in het algemeen te bepalen of *beleidspluriformiteit* noodzakelijk is met het oog op de gewenste pluriformiteit van stedelijke milieus. Zo behoeft een identieke maatregel toegepast in verschillende steden – bijvoorbeeld: een algemene (niet geormerkte) subsidie voor vestiging van nieuwe bedrijven – niet als vanzelf te leiden tot lokaal identiteitsverlies. Het is denkbaar dat zo’n maatregel in een havenstad vooral zal leiden tot vestiging van op de haven georiënteerde activiteit en in de stad met een bestuurscentrum tot de vestiging van organisatie- en advies-

⁵ Van der Loo wijst hierbij vooral naar de mogelijke effecten van stadspromotie en city-marketing. Voor een ander deel kan de uniformiteit ook het gevolg zijn van de werking van marktkrachten: de opmars van nationale en internationale winkelketens die het gezicht van binnensteden uniformeren. Systematisch Nederlands onderzoek naar deze verschijnselen is mij niet bekend.

⁶ Zie bijvoorbeeld de VROM-raad: ‘Het zou een onaanvaardbare vervlakking van de Nederlandse samenleving betekenen als [...] grotere steden allemaal op elkaar gaan lijken.’ (1999: 36)

bureaus. Ook het omgekeerde is denkbaar: twee verschillende maatregelen kunnen eenzelfde effect hebben. Zo kan men het doel 'de beschikbaarheid van goede en goedkope huisvesting van woningen voor zwakke groepen op de lokale woningmarkt' op verschillende manieren realiseren: door een woonruimteverdelingsbeleid, door huur- en subsidiebeleid, door nieuwbouwbeleid of door een mix van dergelijke maatregelen. Of pluriformiteit van beleid omwille van de identiteit wenselijk of niet wenselijk is kan dus slechts van geval tot geval worden beoordeeld.

In de tweede plaats kan men beleidspluriformiteit waarderen als die rechtstreeks bijdraagt aan een grotere **effectiviteit van het grotestedenbeleid**. Zo wordt in *Stad en wijk* bijvoorbeeld gesteld dat steden een eigenheid hebben waaruit 'comparatieve voordelen en nadelen [...] voortvloeien [...] die] voor een belangrijk deel de vestigingsvoorkeuren van bedrijven en bewoners [bepalen]' (VROM-raad 1999:36). Voor zover deze stelling juist is, heeft zij belangrijke implicaties voor de economische pijler van het grotestedenbeleid: een effectief beleid dient dan te zijn afgestemd op de specifiek lokale omstandigheden. Dat geldt uiteraard ook buiten de economische pijler. Zo zijn er tussen de GSB-gemeenten belangrijke verschillen in de bevolkingssamenstelling, bijvoorbeeld naar etnische herkomst. De bevolking van Almelo bestaat bijvoorbeeld voor 10,4% uit minderheden, van overwegend Turkse komaf (7,8% van de bevolking). In Amsterdam is het percentage minderheden 25,7 procent, maar daar is het merendeel afkomstig uit Marokkanen (7,3%) en Surinamers (9,8%).⁷ Verder blijkt dat in Amsterdam bepaalde minderheidsgroepen zich in bepaalde wijken concentreren (bijvoorbeeld: Surinamers in Zuidoost) terwijl in Rotterdam allochtone groepen min of meer evenredig zijn gespreid over de stad en de wijken meer gevarieerd van samenstelling zijn (Verweij e.a. 2000: 15). Dergelijke verschillen in de samenstelling van de bevolking vragen waarschijnlijk om een op deze verschillen toegespitst beleid inzake bijvoorbeeld het aanbod van sociale voorzieningen en het onderwijs.

Effectiviteit van beleid en maatwerk zijn onlosmakelijk verbonden. Van maatwerk is immers sprake als bestuursbeslissingen 'die variatie vertonen, *die gezien de kenmerken en omstandigheden van de voorliggende gevallen en situaties noodzakelijk* is om in elk van die gevallen en situaties de toepasselijke norm of doelstelling te realiseren' (Fleurke, Hulst en De Vries 1997: 20; cursivering BD).

Deze omschrijving impliceert dat niet zonder meer elke variatie in beleid 'goed' is met het oog op de effectiviteit van het beleid. Variatie is 'goed' voorzover het variëteit in relevante plaatselijke omstandigheden weerspiegelt.⁸ Uniform beleid is 'niet verkeerd' als

⁷ Gegevens uit: A.O. Verweij e.a. (2000: 184).

⁸ Omdat dat aannemelijk is dat er tussen gemeenten in het grotestedenbeleid aanmerkelijke verschillen bestaan in de lokale situatie (CPB 2000: 11-12; zie ook later in deze beschouwing) lijkt – ceteris paribus – een pluriform beleid geïndiceerd. Deze stelling behoeft evenwel nuancering. Immers niet elke gemeente is volstrekt uniek is. Bovendien hoeft niet elk verschil relevant te zijn (zie hierna).

deze bijvoorbeeld zijn oorsprong vindt in vergelijkbare omstandigheden. De vraag in hoeverre bij het ontwerpen van het lokale beleid voldoende rekening is gehouden met lokale omstandigheden, is vanuit deze optiek daarom een belangrijker criterium dan de pluriformiteit.

Vervolgens staat ook nog te bezien of een in het licht van verschillende lokale omstandigheden aangebrachte beleidspluriformiteit daadwerkelijk bijdraagt tot effectiviteit. Niet elke verscheidenheid behoeft met het oog op de effectiviteit noodzakelijk *relevant* te zijn.⁹ Zo is het de vraag welk middel meer geëigend is voor de bestrijding van werkloosheid in achterstandswijken: een landelijk uniforme maatregel ter stimulering van de stadseconomie (bijvoorbeeld gericht op verlaging van de loonkosten) of een specifiek lokale aanpak van de problematiek (bijvoorbeeld de stimulering van de wijk-economie in de betreffende wijken)?

Deze beschouwing leidt tot twee conclusies:

- Vanwege bovenstaande vragen is het onmogelijk om in algemene termen te bepalen of we pluriformiteit van beleid positief moeten waarderen of niet. We moeten ons steeds afvragen: sluit de aanwezige beleidspluriformiteit aan bij de verschillen in lokale omstandigheden? En: is de beleidspluriformiteit relevant, dat wil zeggen: noodzakelijk met het oog op de effectiviteit van het beleid?
- Voor de lokale beleidsvoerders betekent dit dat van hen mag worden verwacht dat zij, met het oog op de effectiviteit van het beleid, bij het ontwerpen van beleid (uniform of pluriform) voldoende rekening houden met relevante specifiek lokale omstandigheden. Strikt genomen is dit vanuit het oogpunt van effectiviteit een belangrijker criterium dan de beleidspluriformiteit.

Er is nog een derde, meer algemene, reden waarom pluriformiteit in beleid wenselijk kan zijn. Beleidspluriformiteit is namelijk positief te beoordelen in *elke situatie* waarin *onvoldoende informatie* beschikbaar is omtrent de vraag welke beleidsinterventies wel en niet effectief zijn. In het grotestedenbeleid lijkt dit informatieprobleem zich nadrukkelijk voor te doen (zie bijvoorbeeld: Weisbrod en Worthy 1997). Het beproeven van uiteenlopende ontwikkelingsstrategieën en programma's kan in deze situatie **informatie** verschaffen over werkzame en niet werkzame oplossingsrichtingen. (Denters, Van Heffen en De Jong 1999: 845-847).¹⁰ Pluriformiteit in het lokaal beleid biedt dan als het ware een natuurlijk laboratorium waar proefondervindelijk kan worden vastgesteld welke nieuwe oplossingsrichtingen in welke mate succesvol zijn (zie ook Beetham 1996: 38; Kerber & Vanberg 1995: 44-45). Overigens moeten we ons bij het trekken van

⁹ Overigens is het veelal onmogelijk om te bepalen welke factoren relevant zijn. Niet zelden ontbreekt de daartoe benodigde informatie. Op dit informatieprobleem kom ik bij de volgende overweging terug.

¹⁰ Dat is èèn van de redenen waarom het ook zo moeilijk is op voorhand te zeggen of pluriformiteit als rechtstreeks bijdraagt aan een grotere beleidseffectiviteit (de vraag naar de relevantie van beleidspluriformiteit).

lessen uit deze experimenten wel realiseren dat een aanpak die in de ene gemeente succesvol is, gegeven verschillen in plaatselijke omstandigheden, in een andere gemeente niet per definitie hoeft te werken. Grof gezegd: wat in de ene gemeente 'best practice' is, kan elders 'worst practice' blijken! (vergelijk Denters 2000b).

Op grond van deze laatste overweging (experimenteerfunctie) kan worden gesteld dat beleidspluriformiteit *in het algemeen* positief te waarderen valt omdat het bijdraagt tot het leervermogen van overheden en daarmee *indirect* kan bijdragen aan een meer effectief beleid.

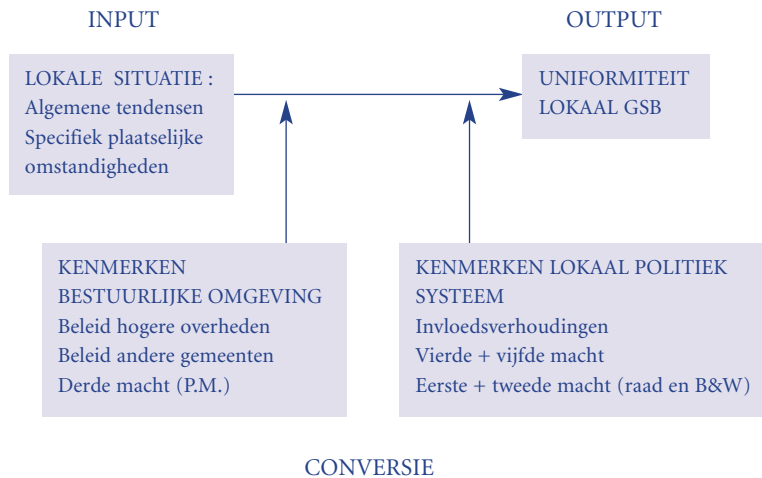
Recapitulerend zijn er twee normatieve overwegingen op grond waarvan vraagtekens bij de beleidsuniformiteit gerechtvaardigd zijn. Allereerst dient telkens de vraag te worden gesteld of het beleid voldoende is afgestemd op verschillen in relevante plaatselijke omstandigheden. Dat geldt voor het beleid in het algemeen, maar – gezien belangrijke verschillen in de plaatselijke omstandigheden tussen de GSB-gemeenten – zeker voor uniform beleid.¹¹ In de tweede plaats reduceert beleidsuniformiteit het leervermogen van overheden. Aldus kan (klakkeloze) uniformiteit direct of indirect ten koste gaan van de effectiviteit van het grotestedenbeleid.

Empirische theorie: de verklaring van uniformiteit

De centrale vraag in deze beschouwing luidt daarom: *welke factoren kunnen hebben bijgedragen tot de in de inleiding geconstateerde eenvormigheid in het lokale grotestedenbeleid?* Deze vraag vormt in feite een verbijzondering van een meer algemene vraag uit de vergelijkende (verklarende) beleidsanalyse, die zich tot doel stelt overeenkomsten en verschillen in beleid tussen overheden te verklaren (Denters 1981). Om de vele factoren die overeenkomsten en verschillen in beleid verklaren enigszins te ordenen wordt in de vergelijkende beleidsanalyse veelal gewerkt met een eenvoudig 'model' (zie figuur 1).

¹¹ Ten overvloede: dit blijft evenwel een open vraag die bij uniform beleid niet per definitie ontkennend behoeft te worden beantwoord.

Figuur 1: Eenvoudig model



In dit ‘model’ dat is gebaseerd op een uiterst eenvoudig systeemmodel, vormt het lokale overheidsbeleid een ‘antwoord’ op de situatie ter plaatse (de *input*: lokale kansen en problemen, eisen vanuit de lokale samenleving). De aard van dit antwoord (kenmerken van de *output*: hier de uniformiteit van het lokale grotestedenbeleid) wordt bepaald door de manier waarop binnen het politieke systeem deze inputs worden *geconverteerd*.

De overeenkomsten en verschillen in het beleid zijn vanuit deze optiek deels het gevolg van de aard van de **lokale situatie** en deels het gevolg van het karakter van het **politieke systeem** waarbinnen de conversie van ‘inputs’ in ‘outputs’ geschiedt. In deze bijdrage ga ik allereerst kort in op de aard van de **lokale situatie** als een mogelijke bron van overeenkomsten en verschillen in het lokale grotestedenbeleid. Vervolgens ga ik veel uitgebreider in op kenmerken die het politieke systeem betreffen. Dat zijn deels factoren die betrekking hebben op het **gemeentelijke politieke systeem** en deels factoren die te maken hebben met het meer omvattende politiek-bestuurlijk systeem. Dat systeem bestaat uit hogere overheden en uit andere gemeenten. Met nadruk zij erop gewezen dat in dit essay alleen een aantal *mogelijke* factoren wordt geïnventariseerd. Dit gebeurt door een overzicht van eerder wetenschappelijk onderzoek. De vraag of en in welke mate elk van deze factoren feitelijk van invloed zijn op overeenkomsten en verschillen in het lokale grotestedenbeleid vereist uitgebreid nader onderzoek.

Achtergronden van uniformiteit

De plaatselijke situatie

Zoals gezegd veronderstelt maatwerk dat het lokaal bestuur het beleid afstemt op de lokale omstandigheden. Die lokale omstandigheden vormen een mix van algemene en

specifieke elementen. In aansluiting bij de WRR is al gewezen op een aantal externe ontwikkelingen waarmee alle steden worden geconfronteerd. Het is hier niet de plaats om uitgebreid in te gaan op deze *algemene ontwikkelingen*. Vanuit het perspectief van de lokale beleidsvoering volstaat het op te merken dat dergelijke algemene tendensen, hoe groot hun invloed ook moge zijn, de ontwikkelingen in steden geenszins determineren. Deze algemene tendensen vormen als het ware het decor tegen de achtergrond waarvan de actoren die betrokken zijn bij het lokale grotestedenbeleid hun beleidsstrategie dienen te bepalen. De belangrijkste uitdaging van het grotestedenbeleid is, met het oog op de effectiviteit van het beleid, wellicht om bij de lokale beleidsvoering recht te doen aan de specifiek plaatselijke omstandigheden. Deze *specifiek plaatselijke omstandigheden* hebben in de eerste plaats te maken met de inbedding van steden in een bovenlokale sociaal-ruimtelijke structuur. Bezien we de G-25 dan is bijvoorbeeld evident dat de positie van Amsterdam in de stedelijke netwerkstructuur (internationaal, nationaal en regionaal) wezenlijk anders is dan de positie van Helmond. Als de steden adequaat invulling willen geven aan hun ontwikkelingsvisie dan moeten zij rekening houden met hun inbedding in de sociaalruimtelijke structuur.

Daarnaast zijn er ook andere intergemeentelijke verschillen. Zo constateert het Centraal Planbureau: “[uit] de probleemanalyse komt naar voren dat de aard en de omvang van de problematiek sterk verschilt tussen de 25 steden [...] Er zijn steden waar geen sprake is van een scherpe sociaal-economische problematiek [...] Voorts hebben de verschillende steden ieder hun specifieke economische comparatieve voordelen en zijn er soms belangrijke verschillen in uitgangssituaties die zeer relevant kunnen zijn voor de effectiviteit van beleid. Zo kan de effectiviteit van een generiek werkloosheidsbestrijdingsbeleid afhankelijk zijn van de samenstelling van het lokale werklozenbestand. In een gemeente waar de werkloosheid zich bijvoorbeeld concentreert bij een specifieke minderheidsgroep is een doelgroepenbenadering mogelijk doeltreffender (Verweij en Lathuheru 2000: 27). Bij de afstemming op plaatselijke omstandigheden hoort uiteraard ook dat het gemeentebestuur recht doet aan de *binnengemeentelijke diversiteit*: aard en omvang van de stedelijke problemen kunnen per deel van de stad uiteenlopen. Voor zover zulks relevant is voor de effectiviteit moet ook aan deze diversiteit recht worden gedaan.

Naast min of meer objectiveerbare intergemeentelijke verschillen kunnen ook de probleemdefinities, eisen en prioriteiten van burgers uit verschillende steden (en daarbinnen) uiteenlopen. In een politieke democratie behoren beleidsvoerders responsief te zijn ten aanzien van deze uiteenlopende verwachtingen.

De **conclusie** die de onderzoekers van het CPB op basis van deze en dergelijke overwegingen trekken is derhalve: “[i]n het licht van het bovenstaande is een grote gelijkvormigheid in het voorgestelde beleid niet voor de handliggend en in ieder geval niet bevorderlijk voor de effectiviteit van het beleid.” (2000: 12).

Een noodzakelijke voorwaarde voor een goede afstemming van stedelijk beleid op specifiek lokale omstandigheden is dat de stadsbesturen een adequaat beeld hebben van de plaatselijke situatie.¹² Niet zelden neemt men aan dat gemeentebesturen bij uitstek goed op de hoogte zijn van specifiek lokale omstandigheden. De lokale beslissers zouden beschikken over wat men wel aanduidt als ‘the genius of place’. Bij deze veronderstelling kan men evenwel vraagtekens plaatsen. In menige stad lijkt namelijk het inzicht in het specifiek plaatselijke karakter van problemen te ontbreken. Zo merkt Duyvendak in het tweede rapport van de Visitatiecommissie Grotestedenbeleid op: “Over stad en stedelijkheid in het algemeen weten we veel; over iedere stad op zich verbazingwekkend weinig”. Dit gebrek aan kennis is voor een deel het gevolg van het feit dat “lokale bureaus Onderzoek en Statistiek door bezuinigingen in de jaren tachtig ofwel helemaal verdwenen zijn (Leiden), ofwel gemarginaliseerd (in veel andere steden)” (Visitatiecommissie Grotestedenbeleid 1999: 46). Overigens behoeft het hier – aldus Duyvendak – geenszins alleen te gaan om ‘harde’ statistische informatie; kwalitatieve inzichten (‘het verhaal achter de cijfers’) zijn minstens zo belangrijk. Het ontbreken van een adequate informatievoorziening vormt zonder twijfel een factor die bijdraagt tot een gebrek aan afstemming van beleid op de deels uiteenlopende lokale omstandigheden en daarmee ook een element in de verklaring van beleidsuniformiteit.¹³

De bestuurlijke omgeving

Gemeenten opereren bij de vormgeving van hun grotestedenbeleid niet in een politiek-bestuurlijk vacuüm. Uiteraard hebben gemeenten in de gedecentraliseerde eenheidsstaat te maken met de **nationale overheid**.¹⁴ Bij de relatie centraal bestuur - steden sta ik hier kort stil. De reden voor beknoptheid is niet dat ik deze relatie van gering belang acht bij de verklaring van gemeentelijke beleidsuniformiteit, maar vooral omdat deze factor elders reeds uitvoerig is behandeld (zie onder meer: Van der Laan e.a. 1998; Denters, Van Heffen en De Jong 1999a; Denters 2000b).

Tot de bestuurlijke omgeving van de stedelijke gemeenten behoren ook **andere gemeenten**. Daarbij gaat het niet alleen om buurgemeenten uit de ‘eigen’ agglomeratie. Meer en meer lijkt sprake van concurrentie tussen stedelijke agglomeraties onderling, zowel binnen Nederland als internationaal. De vraag is welk effect deze vormen van concurrentie hebben voor de gemeentelijke beleidsvorming, de stedelijke identiteit en de effectiviteit van het grotestedenbeleid. Tot slot behoort ook de rechtelijke macht tot de bestuurlijke omgeving van het stedelijk bestuur. De regelmatige discussies over de juri-

¹² Daarbij gaat het niet alleen om inzicht in de ‘cijfers’, maar ook om bijvoorbeeld de wensen en prioriteiten van de plaatselijke bevolking. Bovendien vormt dit inzicht geen voldoende voorwaarde: zo zal het inzicht ook moeten worden vertaald in daarop geënt beleid.

¹³ Strikt genomen moet worden gezegd dat de lokale informatievoorziening betrekking heeft op kenmerken van het lokale politieke systeem. Redactioneel leek het echter zinvol deze factor reeds hier te behandelen. Op een aantal andere relevante factoren gaan we later uitvoering in.

¹⁴ Korthedshalve gaan we voorbij aan de rol van het provinciaal bestuur en de Europese Unie.

disering van het openbaar bestuur onderstrepen dit (bijvoorbeeld Van Kemenade 2000). In deze bijdrage ga ik evenwel niet op deze rol in.

*Het nationaal bestuur*¹⁵

Het grotestedenbeleid vormt een gezamenlijke onderneming van nationaal en lokaal bestuur. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de convenanten die Rijk en 25 steden in december 1999 in het kader van het grotestedenbeleid hebben afgesloten. Deze convenanten vormen de neerslag van een nieuwe werkwijze waarbij het Rijk de gemeenten faciliteiten biedt om vanuit een eigen stedelijke visie en een daarop geënt ontwikkelingsprogramma invulling te geven aan het lokale grotestedenbeleid. Over de realisering van deze plannen zijn tussen Rijk en gemeenten resultaatafspraken gemaakt op basis van meetbare doelstellingen (Voortgang Grotestedenbeleid 2000: 1). In dat proces namen door gemeenten te formuleren stadsvisies een centrale plaats in. Het proces van lokale visievorming stond echter in aanzienlijke mate onder nationale regie. Zo moesten de gemeentelijke plannen voldoen aan een reeks Haagse **toetsingscriteria**. Deze bestaan uit inhoudelijke eisen (1 en 2) en procedurele eisen betreffende de wijze van totstandkoming van de plannen (3 en 4):

1. een negental eisen uit het GSB-toetsingskader,
2. en aanvullende eisen van verschillende Haagse ministeries. Dit zijn eisen die ‘directer en eenduidiger [dan de integrale doelstellingen van het toetsingskader; BD] aansluiten bij de doelstellingen van het desbetreffende terrein en de ministeriële verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister voor dat terrein’
3. de eis van integraliteit: is er voldoende aandacht voor de samenhang tussen de economische, de fysieke en de sociale pijlers van het grotestedenbeleid?
4. de eis van voldoende lokale en regionale betrokkenheid: is aannemelijk gemaakt dat er bij overige betrokken partners binnen de gemeente en in regionaal verband (bij onder meer andere gemeenten) voldoende bereidheid bestaat om mee te werken aan de uitvoering van het programma?

(Grotestedenbeleid: denken, durven en doen 1999, paragraaf 4.1 en bijlage 1).

De eisen 1, 3 en 4 zijn inherent aan het grotestedenbeleid. Naast deze criteria blijven echter ook departementale toetsingskaders (2) van kracht, het gaat hierbij onder meer over de beleidskaders ISV en stadseconomie.¹⁶

De nadruk ligt hierbij op de inhoudelijke eisen. Dat blijkt alleen al uit het feit dat afgezien van de bovenstaande toelichtingen op de eisen van integraliteit en betrokkenheid in de beschrijving van de toetsingscriteria voor de gemeentelijke plannen geen

¹⁵ Deze paragraaf is met name gebaseerd op Denters 2000b.

¹⁶ Ook na de plantoetsing zullen de steden niet over Haagse aandacht te klagen hebben. De ontwikkelingen in de planuitvoering worden via monitors en effectiviteitsonderzoeken in kaart gebracht (Grotestedenbeleid: denken, durven en doen 1999, paragraaf 4.2). Bovendien zijn er nog aparte departementale informatiesystemen, die sectorale ontwikkelingen volgen.

nadere concretisering van de te hanteren maatstaven wordt gegeven. Dit staat in scherp contrast met de uitvoerige toelichting op de inhoudelijke criteria. In deze entourage bestaat het risico dat veel gemeentelijke energie wordt geïnvesteerd in het inspelen op de inhoudelijke eisen en verwachtingen vanuit het Rijk (Waste 1998: 40). De blik wordt bijna als vanzelf gericht op de Haagse probleemdefinities en oplossingsrichtingen en niet op de situatie in de eigen gemeente. De WRR (1990: 35) sprak een aantal jaren terug over een 'receptieve bestuurscultuur'. De eenvormigheid van de lokale plannen is tegen die achtergrond niet verwonderlijk. Gezien de Haagse differentiatie van het sociale beleid is het evenmin opzienbarend dat gemeenten in de sociale pijler een enorme hoeveelheid projecten inbrengen (Centraal Planbureau 2000: 30). Door het aanbrengen van lokale accenten loopt een gemeente immers alleen maar nodeloos risico's. Eigenzinnigheid kan licht de toorn oproepen van deze of gene toezichhoudende directie.¹⁷

Al met al, kunnen we concluderen dat de context waarin gemeenten hun plannen moeten maken, niet uitblinkt door stimulansen om gericht op de lokale situatie, zelfstandige en originele keuzen te maken. Daarom is de eenvormigheid in de plannen niet verwonderlijk.

Een bijkomend risico vormt de beklemtoning van **'resultaatafspraken'** in de toetsingskaders. Het GSB-toetsingskader bevat bijvoorbeeld een negental meetbare resultaatafspraken (Grotstedtenbeleid: denken, durven en doen 1999, paragraaf 4.1 en bijlage 1).¹⁸ Dergelijke resultaatafspraken zijn niet zonder problemen. In de eerste plaats bestaat het risico van doelverschuiving. Gemaakte resultaatafspraken kunnen opportunistisch gedrag bij de uitvoerder uitlokken (Rivlin 1971, Hazeu 2000: 58-61 en Leeuw 2000: 157-158). Zo kan het voor een arbeidsbemiddelende instantie die wordt afgerekend op het aantal succesvol bemiddelde werkzoekende cliënten, verleidelijk zijn de aandacht te concentreren op makkelijk bemiddelbaren. Een groep die waarschijnlijk ook zonder bemiddeling wel aan de werk zou zijn gekomen.

Een ander probleem is dat prestatieafspraken stimuleren tot risicovollend gedrag. Waarom zou men kiezen voor het risicovolle experiment met een in theorie veelbelovende aanpak, als men ook kan kiezen voor de zekerheden van het kopiëren van een alom in den lande beproefd, deels succesvol recept?¹⁹

¹⁷ Overigens, veel directies kennen lokale bondgenoten. Het kan hier gaan om onderdelen van het gemeentelijk ambtelijk apparaat of om lokale instellingen (bijvoorbeeld welzijnsorganisaties). Deze plaatselijke vertegenwoordigers zien de Haagse bemoeienis vaak als een welkom steuntje in de rug bij de behartiging van de belangen van de eigen toko (zie Toonen 1987: 191).

¹⁸ Overigens hanteert niet alleen het Rijk dergelijke prestatieafspraken. Ook gemeentebesturen doen dat in bijvoorbeeld hun afspraken met lokale organisaties en instellingen.

¹⁹ Daarbij komt nog dat menige 'resultaatverplichting' berust op nogal irrealistische verwachtingen over de maakbaarheid van de lokale samenleving en meer specifiek de rol van het gemeentebestuur daarbij. Het Centraal Planbureau (2000: 34) heeft hier bij zijn recente evaluatie ook nog eens nadrukkelijk op gewezen.

Bezien we de Haagse toetsingscriteria, dan lijkt dus met name de accentuering van de inhoudelijke eisen (1 en 2) vanuit het oogpunt van pluriformiteit problematisch. Deze accentuering lijkt ten koste te gaan van de integraliteit (3) en de lokale en regionale betrokkenheid (4). Een zwaarder gewicht van met name eis van lokale en regionale betrokkenheid zou kunnen bijdragen tot een beter op plaatselijke omstandigheden en de wensen van de lokale bevolking afgestemd beleid.

Andere gemeenten: risicomijdend gedrag en concurrentie

De context van het rijksbeleid biedt gemeenten dus weinig prikkels om te komen tot een op de lokale omstandigheden afgestemde innovatieve stadsvisie en bijpassende programma's. Bovendien is al gebleken dat gemeenten bij de formulering van hun grote-stedenbeleid: (a) in onzekerheid verkeren over de werkzaamheid van oplossingsrichtingen, (b) beschikken over een beperkt inzicht in de specifiek lokale situatie. Onder deze omstandigheden is aannemelijk dat gemeentebesturen kiezen voor **risicomijdend gedrag**. Het aansluiten bij de eisen en verwachtingen van de centrale departementen kan onderdeel vormen van zo'n strategie. Een andere mogelijkheid vormt het min of meer klakkeloos imiteren van enigermate succesvolle beleidsprogramma's van andere gemeenten. Buiten de context van het grotestedenbeleid wijzen Korsten, Schalken en Tops op het in brede kring volgen van modelverordeningen van de VNG als een indicatie voor het bestaan van imitatie in gemeenteland. Deze imitatie kan vanuit gemeentelijk optiek uiterst 'rationeel' zijn. Men kan zich aldus de kosten van zelfstandige beleidsontwikkeling goeddeels besparen. Bovendien wordt het risico van spectaculaire mislukkingen vermeden, omdat men aansluit bij beleid waarmee elders ervaring is opgedaan (Denters, Van Heffen en De Jong 1999a).²⁰ Deze risicomijdende strategie draagt echter evenzeer bij tot een hoge mate van beleidsuniformiteit. Korsten, Schalken en Tops spreken in dit verband van 'vrijwillige uniformering van beleid' (1998: 533-534).

Eerder hebben we geconstateerd dat beleidsuniformiteit vraagtekens oproept, zeker in gevallen waarin de uniformiteit geen recht doet aan relevante lokale omstandigheden. Vanuit dit perspectief is het vanuit een risicomijdende strategie imiteren van elders gepousseerd of geïntroduceerd beleid dubieus. Risicomijdend gedrag behoeft echter niet de enige reden te zijn waarom gemeenten in de eigen beleidsvoering rekening houden met elders gevoerd beleid. Een andere reden hiervoor kan zijn gelegen in de **concurrentie** met andere jurisdicties.²¹ De vraag is of een door concurrentieoverwegingen ingegeven lokale beleidsvorming evenzeer leidt tot beleidsuniformiteit en het veronachtzamen van relevante lokale omstandigheden. Ter beantwoording van deze vraag gaan we eerst in op het begrip beleidsconcurrentie en de achtergronden van dit verschijnsel.

²⁰ Dit is geenszins een uniek Nederlands verschijnsel. Zie bijvoorbeeld Anton 1989: 107-109.

²¹ In dit kader beperk ik me tot de concurrentie tussen gemeenten. Concurrentie tussen bestuurslagen (verticale beleidsconcurrentie) blijft buiten beschouwing.

Beleidsconcurrentie: empirisch-theoretisch

Van concurrentie kunnen we in algemene zin spreken als een actor tracht door doelbewust handelen zijn situatie ten opzichte van andere actoren te verbeteren (Gerken 1995: 4). Onder intergemeentelijke beleidsconcurrentie verstaan we vervolgens het streven van gemeentebesturen om door doelbewust handelen (i.e. beleid) de positie van hun gemeente ten opzichte van andere gemeenten te verbeteren. Beleidsconcurrentie vindt zijn oorsprong in de omstandigheid dat het ene gemeentebestuur voor de realisatie van zijn doelen afhankelijk is van het gedrag van andere gemeentebesturen. Beleidsconcurrentie is dus inter-jurisdictioneel, hier intergemeentelijk. Deze intergemeentelijke concurrentie wordt gevoerd omdat de welvaartsontwikkeling in de ene gemeente afhangt van het beleid dat andere gemeentebesturen voeren. In de verhouding tussen gemeenten is de *mobilitéit van personen, bedrijfshuishoudingen en kapitaal* een factor die kan zorgen voor de wederzijdse afhankelijkheid die leidt tot beleidsconcurrentie.²² Vestiging en vertrek van welvarende bevolkingsgroepen, bedrijven en nieuwe investeringen zijn zonder twijfel van belang voor een welvarende lokale economie. Door hun beleid inzake lokale belastingen en voorzieningen kunnen stadsbesturen trachten deze vestiging te stimuleren en dergelijk vertrek te voorkomen om daarmee de economische welvaart te bevorderen. Als stadsbestuurders electoraal worden afgerekend (electorale concurrentie)²³ op het floreren van de stadseconomie, dan noopt dat – aldus de redenering – de intergemeentelijke mobiliteit gekozen lokale politici tot beleidsconcurrentie.²⁴ In deze redenering vormt dus de combinatie van intergemeentelijke mobiliteit en electorale concurrentie het mechanisme dat leidt tot beleidsconcurrentie (Gerken 1995: 12). Een dergelijke redenering is de grondslag van de invloedrijke ‘City Limits’ theorie van de Amerikaanse politicoloog P.E. Peterson (1981).

Beleidsconcurrentie kan worden gevoerd met verschillende middelen (vergelijk Watson 1995 en Shannon 1991). Allereerst kan dit door het voeren van een gemeentelijk inkomstenbeleid. In de Nederlandse verhoudingen zijn de mogelijkheden in de fiscale sfeer vanwege het kleine gemeentelijke belastinggebied beperkt. In het grondbeleid (prijzen gronduitgifte, doorberekening kosten bouwrijp maken et cetera) en het gemeentelijk vestigingsbeleid zijn er waarschijnlijk meer mogelijkheden. Niettemin lijkt het dat de uitgangspunt meer mogelijkheden biedt tot beleidsconcurrentie. Goede overheidsvoorzieningen (bijvoorbeeld adequate politiezorg, onderwijs, kinderopvang, infrastructurele

²² Salmon (1987a en 1987b) heeft erop gewezen dat intergemeentelijke beleidsconcurrentie ook optreedt als kiezers bij lokale verkiezingen hun oordeel over de zittende bestuurders vellen op basis van een vergelijking van overheidsvoorzieningen en lokale belastingen in de eigen gemeente en in andere gemeenten. In deze optiek is inter-jurisdictionele mobiliteit dus geen reden tot beleidsconcurrentie.

²³ Anders dan de beleidsconcurrentie is de electorale concurrentie intra-jurisdictioneel: het betreft de relatie tussen kiezers en gekozenen binnen één gemeente.

²⁴ Deze beleidsconcurrentie is ook noodzakelijk als gemeentebestuurders op basis van de eigen beleidspreferenties een florerende lokale economie wensen.

voorzieningen, sportaccommodaties, cultuurvoorzieningen, monumentenzorg) kunnen zorgen voor een aantrekkelijke leefomgeving en een dito vestigingsklimaat.

Naar de vraag in hoeverre tussen Nederlandse gemeenten beleidsconcurrentie plaatsvindt is in de beleidswetenschap, de bestuurskunde en de politieke wetenschap niet of nauwelijks onderzoek verricht. Illustratief is dat men in het register van het recente lijvige handboek *Lokaal bestuur in Nederland* (Korsten en Tops 1998) vergeefs zal zoeken naar de term beleidsconcurrentie. Niettemin is op basis van buitenlands onderzoek (bijvoorbeeld Watson 1995 en Boyne 1998) aannemelijk dat tussen gemeenten in elk geval tot op zekere hoogte sprake is van beleidsconcurrentie. Daarbij moet wel worden aangekend dat in ons land om een aantal redenen deze beleidsconcurrentie waarschijnlijk slechts een bescheiden rol speelt in de gemeentelijke beleidsvoering. Dat heeft te maken met de begrensde mogelijkheden: in de gedecentraliseerde eenheidsstaat stellen hogere overheden de kaders waarbinnen de lokale besturen desgewenst hun concurrentieslag kunnen voeren. Men hoeft hier maar te denken aan het reeds genoemde beperkte gemeentelijke belastinggebied, het provinciaal toezicht en de rol van het provinciaal ruimtelijk beleid. Maar niet alleen de mogelijkheden tot beleidsconcurrentie zijn beperkt, ook de noodzaak ertoe is beperkt. Om te beginnen wordt de intergemeentelijke mobiliteit beperkt door substantiële mobiliteitskosten: verhuizen kost bedstro! Verder is de electorale concurrentie op lokaal niveau tamelijk zwak. Onderzoek naar het stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen maakt duidelijk dat plaatselijke factoren, waarvan tevredenheid met het plaatselijk gevoerde beleid er slechts één is, nauwelijks een rol speelt in de keuze van het electoraat. Lokale beleidsvoerders worden dus niet werkelijk afgerekend op het door hen gevoerde beleid en de consequenties daarvan voor de lokale economie (Van Tilburg 1993; Van der Kolk 1997; Tops en Depla 1998). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat gemeentebestuurders het effect van hun eigen bestuurlijk handelen op de stembusuitslag waarschijnlijk wat overschatten. Niettemin lijkt het merendeel van de raadsleden in grote steden ervan overtuigd dat de lokale stembusuitslag overwegend door niet-lokale factoren wordt bepaald (Denters 1993b: 82-85).²⁵ Daarmee lijkt een belangrijke stimulans voor beleidsconcurrentie tussen gemeentebesturen hoogstens tamelijk zwak aanwezig. In de nadere beschouwing over de te verwachten effecten van beleidsconcurrentie moet deze conclusie nadrukkelijk worden verdisconteerd.

²⁵ De successen van lokale partijen kan men wellicht beschouwen als een indicatie voor een toenemende lokale electorale concurrentie. De vraag is evenwel gerechtvaardigd of de opkomst van deze lijsten leidt tot een sterkere beleidsconcurrentie. Het succes van deze lijsten, voorzover lokale factoren daarbij een rol spelen, lijkt vooral af te hangen van een op het individu gerichte manier van politiek bedrijven (als tegenhanger van het denken in termen van beleid bij de traditionele partijen). Er zijn geen aanwijzingen dat oordelen over de economisch effectiviteit van het gemeentelijk beleid een rol speelt bij de opkomst van de lokale lijsten (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 2000: 93-95).

Beleidsconcurrentie: waardering van de effecten

Vervolgens rijst de vraag hoe we deze beperkte beleidsconcurrentie tussen stadsbesturen moeten waarderen. Over de effecten van deze concurrentie wordt verschillend gedacht. Zo heet het in *Stad en wijk* (1999: 9):

“Niet het wegwerken van de verschillen tussen de steden staat centraal, maar het benutten ervan. De raad pleit daarom voor synergie in plaats van concurrentie tussen steden. Bij competitie en concurrentie wordt vaak hetzelfde nagestreefd. Door middel van samenwerking kunnen de steden hun verschillen ‘uitbaten.’”

In deze optiek wordt concurrentie, vanwege de uniformerende werking, negatief gewaardeerd. Anderzijds bepleitte de WRR in *Van de stad en de rand* met het oog op een effectief grotestedenbeleid juist een versterking van de lokale weerbaarheid en in het verlengde daarvan een, overigens begrensde, “beleidsconcurrentie, niet alleen tussen de grote steden onderling en met andere gemeenten in het land, maar ook binnen het grootstedelijk gebied” (1990: 217). Onlangs heeft ook minister Van Boxtel voor de introductie van beleidsconcurrentie gepleit in het kader van een poging om de beleidsuniformiteit in het grotestedenbeleid te reduceren (Memorie van Toelichting Ministerie BZK 2000: 18).

De uiteindelijke beoordeling hangt af van twee zaken: van de bij de waardering te hanteren normen en van de te verwachten effecten van beleidsconcurrentie. In het eerder geschetste normatief-theoretische kader is aangegeven dat drie effecten van belang kunnen zijn voor de oordeelsvorming:

- a. effecten op de lokale identiteit
- b. rechtstreekse effecten op de effectiviteit
- c. effecten op het innovatie- en leervermogen

Voor een evenwichtige oordeelsvorming moet echter ook stil worden gestaan bij mogelijke neveneffecten van beleidsconcurrentie (d). We bespreken deze vier typen effecten achtereenvolgens en formuleren daarna onze conclusie.

Effecten op de lokale identiteit (a)

In zijn advies toont de VROM-raad zich bevreesd voor de negatieve effecten van concurrentie op het behoud van stedelijke identiteiten. Concurrentie impliceert, aldus de raad, dat gemeentebesturen streven naar hetzelfde (1999: 9). Tot op zekere hoogte is dat zeker het geval: in termen van de uiteindelijke beleidseffecten impliceert beleidsconcurrentie dat gemeentebesturen streven naar economische welvaart. De vraag is evenwel gewettigd of deze identieke aspiratie zonder meer een gevaar inhoudt voor beleidsuniformiteit en mogelijk daaruit volgend verlies aan stedelijke identiteit.

In de eerste plaats is niet op voorhand duidelijk of beleidsconcurrentie leidt tot beleidsuniformiteit of tot -pluriformiteit. Concurrentie kan leiden tot imitatie (beleids-

uniformiteit) maar evenzeer tot beleidsinnovaties (beleidspluriformiteit; zie onder c). In de tweede plaats wijs ik er nogmaals op dat beleidsuniformiteit niet noodzakelijk leidt tot een teloorgang van stedelijke identiteit. In de derde plaats moet worden verdisconteerd dat beleidsconcurrentie tussen gemeenten niet steeds plaatsvindt in een slag van elk tegen allen. Bij de concurrentie *binnen* een regio tussen de centrum- en de randgemeenten wordt de wedijver getemperd doordat bijvoorbeeld bepaalde soorten van bedrijvigheid gebonden zijn aan identiteitsbepalende kenmerken van de centrumgemeente, bijvoorbeeld aan toeristische trekpleisters (musea, historische binnenstad) gebonden vormen van bedrijvigheid.²⁶ Daarmee is overigens niet gezegd dat er op een ander vlak binnen regio's geen beleidsconcurrentie meer plaats vindt.²⁷ Daarnaast concurreert een stedelijke regio (en met name de centrumgemeente) in menig geval op basis van zijn specifieke identiteit (bijvoorbeeld Rotterdam/Rijnmond als havengebied) met slechts een beperkt aantal regio's in binnen- en buitenland met een min of meer vergelijkbaar vestigingsprofiel (bijvoorbeeld Antwerpen en Hamburg; zie ook WRR 1990: 30 en 73). Zoals we nog zullen zien (zie b en c), impliceren competitieve verhoudingen de aanwezigheid van prikkels om met dergelijke specifieke lokale omstandigheden, voor zover relevant, rekening te houden.

Om al deze redenen behoeft beleidsconcurrentie niet per definitie een bedreiging in te houden voor de pluriformiteit van stedelijke milieus.

Rechtstreekse effecten op de effectiviteit (b)

Een tweede mogelijk effect van beleidsconcurrentie betreft de effectiviteit van het grotestedenbeleid. Een belangrijke doelstelling van dat beleid is de versterking van de stedelijke economie. Het is met het oog op deze doelstelling dat de WRR een vergroting van het lokale belastinggebied en daarmee een uitbreiding van de mogelijkheden tot beleidsconcurrentie tussen gemeenten heeft bepleit: "Door de gemeenten [...] een direct belang te geven bij economische ontwikkeling, ontstaat een goede stimulans voor de activering van de economie in [grootstedelijke] gebieden" (WRR 1990: 228). In principe kan men beleidsconcurrentie inderdaad, zoals de WRR het stelt, beschouwen als een mechanisme dat "lokale partijen wakker [houdt] als zij dreigen in te slapen" (WRR 1990: 216) en een stimulans voor "public entrepreneurship" (WRR 1990: 37).²⁸ Meer algemeen kan men stellen dat concurrentie prikkels inhoudt voor gemeentelijk maatwerk. Onder het vorige punt is gesteld dat concurrentie zowel tot innovatie als tot imitatie kan leiden. Belangrijk is echter wel dat er onder competitieve verhoudingen voor actoren een prikkel

²⁶ Het omgekeerde geldt ook: denk aan natuurwaarden en bepaalde vormen van sportieve recreatie (wandelen, fietsen watersport) die niet zelden aan de randgemeenten zijn gebonden. Verder zijn er ook politiek-bestuurlijke randvoorwaarden gesteld in de sfeer van nationale en provinciale ruimtelijke plannen die implicaties hebben voor de verzekering van urbane, suburbane en rurale identiteiten binnen een regio.

²⁷ Deze intra-regionale concurrentie heeft ook niet alleen positieve effecten; zie onder d.

²⁸ Zie ook onder ad c.

is om zich, op straffe van een gebrek aan succes – in termen van lokale economische welvaart en/of electoraal gewin, serieus te bezinnen op de vraag welke beleidsstrategie (imitatie of innovatie) gegeven de lokale omstandigheden perspectiefrijk is. Voor zover verhoudingen competitief zijn kan een actor zich geen risicomijdend gedrag en *klakkeloze* imitatie permitteren en stimuleert concurrentie maatwerk en daarmee effectief beleid (zie ook onder c).

Effecten op het innovatie- en leervermogen (c)

Een laatste effect van concurrentie betreft het innovatief en leervermogen van het stedelijk bestuur. De grootstedelijke problematiek kenmerkt zich door onzekerheid over perspectiefrijke oplossingsrichtingen. Kerber en Vanberg karakteriseren beleidsconcurrentie tussen overheden als een proces waarbij bestuurders een keuze moeten maken uit alternatieve beleidstheorieën ('conjectures').²⁹ Doorgaans is op voorhand niet duidelijk welke beleidstheorie geldig is. Het proces van beleidsconcurrentie zorgt dat bestuurders stimulansen krijgen om nieuwe oplossingen te beproeven en levert ook informatie op over succesvolle en minder succesvolle strategieën (Kerber & Vanberg 1995: 45):

"in analogy to market competition, jurisdictions which introduce new superior institutions or abolish old ones, which outlived their usefulness, can – by winning a competitive edge – advance in their respective competition among cities, regions, or nations."
Aldus: "the process of competition among governments/jurisdictions can be seen, in analogy to market competition, as a process of experimenting, exploration and discovery, a process in which alternative institutional arrangements or social technologies are tried out, in an arena in which new arrangements and institutional inventions can constantly appear on stage, challenging established solutions."

Uiteraard leidt een succesvolle innovatie in een aantal gevallen tot imitatie (en beleidsuniformiteit): maar klakkeloze imitatie kan niet straffeloos geschieden. Daarvoor zorgen ten minste twee mechanismen:

- ⊃ Navolging hoeft niet altijd tot succes te leiden. Wat in de ene jurisdictie werkt, kan elders geen adequate oplossing zijn (Kerber & Vanberg 1995: 47). Bij de analyse van de effecten van innovaties is daarom niet alleen van belang of er sprake is van positieve of negatieve effecten op de doelstellingsvariabelen, maar tevens onder welke condities deze effecten optreden. In dat opzicht hebben we al eerder gewezen op het gevaar van 'best practices' (Denters 2000b).
- ⊃ Door nieuwe innovaties kan de innovator belangrijke concurrentievoordelen behalen .

²⁹ Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen (bijvoorbeeld over de oorzaken van het probleem en de manier waarop die oorzaken kunnen worden weggenomen) dat aan een beleid ten grondslag.

Negatieve neveneffecten van beleidsconcurrentie (d)

Naast bepaalde voordelen heeft beleidsconcurrentie ook nadelen. Bij beleidsconcurrentie treden als vanzelf zogenaamde **externe begrotingseffecten** op. In aansluiting bij Groenendijk (1998: 195) definieer ik deze effecten als de gevolgen van de beslissingen over de uitgaven of ontvangsten door de overheid (A) in een bepaalde jurisdictie op de welvaart van burgers in andere gebieden of de uitgaven en ontvangsten van andere overheden. In beginsel zijn dergelijke effecten ongewenst. Bij zijn beslissingen houdt overheid A namelijk uitsluitend rekening met de effecten voor de eigen jurisdictie. Dat kan leiden tot een onder- of overvoorziening in een bepaalde regio. Van overvoorziening is bijvoorbeeld sprake als verschillende overheden in één regio onafhankelijk van elkaar besluiten om een aantrekkelijke publieke voorziening met een groot voorzieningsgebied (bijvoorbeeld een overdekte kunstbaan) te realiseren. Van een ondervoorziening is bijvoorbeeld sprake als gemeenten met het oog op negatieve effecten voor het vestigingsklimaat in de gemeente weigeren bepaalde 'public bids' (bijvoorbeeld vuilnisstort of HSL) op hun grondgebied te accepteren. Deze intra-regionale beleidsconcurrentie van gemeenten kan er ook toe leiden dat de regio als geheel in de interregionale concurrentie belangrijke concurrentienadelen ondervindt. Bovendien kan beleidsconcurrentie leiden tot perverse budgettaire consequenties ('race naar de bodem van de schatkist') als gemeenten elkaar trachten af te troeven bij het bieden van gunstige fiscale faciliteiten aan bijvoorbeeld bedrijven die overwegen zich ergens te vestigen.

Conclusie

Al met al is de waardering van de effecten van beleidsconcurrentie moeilijk. Enerzijds lijkt een gematigd positieve waardering van beleidsconcurrentie gerechtvaardigd. Deze concurrentie behoeft geen bedreiging te vormen voor de stedelijke identiteit. Bovendien kan competitie leiden tot een effectiever stedelijk economisch beleid en kan het gemeenten stimuleren tot beleidsinnovaties (hetgeen indirect wederom bijdraagt aan een effectiever grotestedenbeleid). Vanuit dit perspectief lijkt vergroting van de effectiviteit van het grotestedenbeleid aanbevelenswaardig (vergelijk WRR 1990).

Anderzijds heeft beleidsconcurrentie ook belangrijke, negatief te waarderen, externe begrotingseffecten. Door onder meer een beperkt belastinggebied van gemeenten en het toezicht van hogere overheden kunnen deze externe begrotingseffecten worden beperkt. In Nederland is men met deze beperkingen tamelijk ver gegaan. Daarmee heeft echter men de beleidsvrijheid van gemeenten en hun vermogen tot beleidsconcurrentie sterk gereduceerd. Het in deze zin verruimen van de gemeentelijke beleidsvrijheid kan de beleidsconcurrentie versterken, maar herbergt het risico van het optreden van externe begrotingseffecten.

Bepleit men, zoals de WRR doet, een vergroting van de mogelijkheden voor intergemeentelijke beleidsconcurrentie dan roept dat onmiddellijk de vraag op hoe deze

eventuele negatieve gevolgen (in de vorm van externe begrotingseffecten) vermeden of ten minste gereduceerd kunnen worden. In feite is daarmee de vraag naar de inter-gemeentelijke coördinatie aan de orde.³⁰ Daarbij kan het in de huidige Nederlandse constitutionele verhoudingen gaan om verticale coördinatie (door Rijk of provincie) of om horizontale coördinatie via overleg en samenwerking tussen betrokken gemeenten. Vrij algemeen bestaat de indruk dat zuiver vrijwillige samenwerking tussen gemeenten onvoldoende garanties biedt voor het vermijden van belangrijke externe begrotingseffecten. Dit betekent dat bij een uitbreiding van de mogelijkheden voor gemeenten tot beleidsconcurrentie (waar op zich wel iets voor te zeggen is) een zware wissel zal worden getrokken in het vermogen van met name de provinciale besturen om de negatieve effecten van beleidsconcurrentie zoveel mogelijk te vermijden.³¹

Kenmerken van het lokaal politiek-bestuurlijk systeem

De invloedsverhoudingen: enige impressies

De functie van het lokaal politiek-bestuurlijk systeem is het om in de vorm van beleid een antwoord te geven op de problemen, eisen en verlangens die hun oorsprong vinden in de lokale samenleving. Eerder wezen we er al op dat de lokale beslissers zouden beschikken over wat men wel aanduidt als ‘the genius of place’: “[z]ij zijn geen ‘vreemden’ maar mensen afkomstig uit de gemeenschap zelf, die de ‘couleur locale’ van nabij kennen. Voorts beschikken de lokale bestuurders in vergelijking tot nationale politici over meer tijd en mogelijkheden om zich open te stellen voor eisen vanuit de plaatselijke bevolking.” (Denters 1989: 325). Burgers van grote steden onderschrijven dit beeld geenszins: ingezetenen van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben relatief vaak weinig vertrouwen in de responsiviteit van hun gemeentebestuur en zijn in dit opzicht bijna even negatief over het gemeentebestuur als over het landsbestuur. Inwoners van kleinere gemeenten zijn duidelijk positiever in hun oordeel over de responsiviteit van hun gemeentebestuur, terwijl ze in hun oordeel over dit aspect van het nationaal bestuur evenmin te spreken zijn als de grootstedelingen (Denters en Geurts 1998: 96-98). De vraag is of dit beeld bijstelling behoeft als we spreken over het grotestedenbeleid. Deze vraag is ook gezien de eis van lokaal draagvlak voor het grotestedenbeleid niet zonder belang.

Naar de totstandkoming van dit beleid is nog betrekkelijk weinig onderzoek verricht. Niettemin lijkt op grond van beperkte beschikbare gegevens een beeld te rijzen

³⁰ Overigens: de WRR is hiervoor geenszins blind.

³¹ Het lijkt er op dat in elk geval een aantal provinciebesturen deze regionale regierol serieus ter hand neemt. Zo speelt de provincie Noord-Brabant een belangrijke rol in de afstemming van beleid tussen de grootse Brabantse gemeenten (Brabant-stad) en heeft de provincie Overijssel overleg geëntameerd tussen de Twentse gemeenten bij hun meningsverschillen over de realisatie van een overdekte kunststijbaan.

waarin duidelijk is dat het zwaartepunt in de beleidsvorming berust bij een relatief kleine kring betrokkenen.³²

Zo blijkt in twee gemeenten waar ik (samen met anderen) onderzoek heb verricht naar de totstandkoming van stedelijke visies en ontwikkelingsprogramma's dat de beleidsvorming hoofdzakelijk geschiedt in de kring van een beperkt aantal gemeentelijke (top)ambtenaren en bepaalde leden van B&W (de portefeuillehouders). Vertegenwoordigers van de doelgroepen van het beleid, of het nu gaat om wijkbewoners, ouders van schoolkinderen, organisaties van jongeren, of allochtonen lijken echter niet of nauwelijks een stem te hebben gehad.

Verder blijkt dat bij de formulering van de stedelijke visies pas relatief laat externe beleidpartners worden geraadpleegd. Bij deze externe betrokkenen gaat het in de regel om professionele organisaties (welzijnsinstellingen; politie; arbeidsvoorziening) die als medeproducent van het beleid opereren. Er zijn aanwijzingen dat bij de projectmatige uitvoering van de stedelijke plannen deze professionele organisaties samen met de relevante sectoren van het gemeentelijk ambtelijk apparaat een meer centrale rol vervullen. In elk geval bij het jeugd- en veiligheidsbeleid lijkt dit het geval (Van der Laan e.a. 1998).

Uit het onderzoek blijkt tevens dat de gemeenteraad pas in een relatief laat stadium met de plannen wordt geconfronteerd. Gegeven de tijdsdruk bij de planvorming is er dan nauwelijks meer ruimte voor inhoudelijke bijsturing van de plannen.³³

Al met al geven deze beperkte resultaten geen reden om aan te nemen dat althans op het niveau van de formulering van de stadsvisies in de onderzochte gemeenten sprake is van een solide lokaal draagvlak voor de plannen. In de rest van deze paragraaf gaan we

³² Deze bevindingen zijn gebaseerd op onderzoek is verricht in het kader van een opdracht van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Voor dit onderzoek is in 18 gemeenten voor in beginsel telkens twee belangrijke raadsbesluiten de totstandkoming van het besluit geanalyseerd. In twee gevallen betrof het hier de besluitvorming over gemeentelijke plannen in het kader van het grotestedenbeleid. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze verwijs ik korthedshalve naar Denters e.a. 2000 of naar Denters en Van der Kolk 2000. Uiteraard is de vraag naar de generaliseerbaarheid van deze bevindingen gerechtvaardigd. Het enige dat hierover kan worden gezegd is dat de bevindingen van deze twee gevalstudies niet wezenlijk afwijken van de bevindingen van het onderzoek naar de gemeentelijke besluitvorming bij het grotestedenbeleid (zie Denters, Van Heffen en De Jong 1999b) en de uitkomsten van de gemeentelijke visitaties (Visitatiecommissie Grotestedenbeleid 1998 en 1999). Overigens sporen de bevindingen ook met de algemene bevindingen van het onderzoek naar het verloop van gemeentelijke besluitvorming ten behoeve van de staatscommissie (Denters e.a. 2000 en Denters en Van der Kolk 2000).

³³ Ook is ons bekend dat in ten minste een gemeente (die niet in detail is onderzocht) de stedelijke visie is vastgesteld en naar Den Haag is gestuurd, hoewel de visie nog niet in de raad was behandeld.

nu in op de vraag wat een dergelijk verloop van de besluitvorming kan betekenen voor de verklaring van de uniformiteit van beleid.

Vierde en vijfde macht: professionele waardenoriëntaties

In de beleidsvorming van het grotestedenbeleid lijken gemeenteambtenaren en professionele organisaties dus een centrale rol te vervullen. Vanuit deze positie beschikken zij over mogelijkheden vanuit een eigen professionele waardenoriëntatie en met behulp van bij de professie behorende standaardoplossingen mede inhoud te geven aan het beleid (zie bijvoorbeeld Peper 1976: 315-316). Zoals we eerder hebben gesteld (Denters, Van Heffen en De Jong 1999a: 113):

Professionals beschikken per definitie over een gemeenschappelijk fonds aan professionele kennis en vaardigheden op basis van een veelal langdurige specialistische opleiding en intensieve training. Vaak is er ook sprake van een gedeelde beroepsethiek (Rosenthal e.a., 1996: 170-171). Deze gemeenschappelijke oriëntaties worden bovendien niet zelden instandgehouden door min of meer gestructureerde professionele netwerken, die de uitwisseling van ideeën en ervaringen mogelijk maken tussen beroepsgenoten die werkzaam zijn in verschillende gemeenten en typen organisaties. Via deze mechanismen kan de professionele dominantie in de lokale beleidsnetwerken bijdragen aan een zekere eenvormigheid in de lokale beleidsplannen (zie ook: Walker, 1969 en Tops en Korsten, 1986).

Voor de gemeenteambtenaren speelt mogelijk ook de inhoud van hun ambtelijk ethos een belangrijke rol. In het Verenigd Koninkrijk heeft Hambleton (2000) gewezen op de mogelijke uniformerende en verstarrende werking van ambtelijke waardenoriëntaties en rolopvattingen. Hij spreekt van een ‘public service ethos’ waarin conformisme en uniformiteit een belangrijke plaats innemen (zie tabel 1). Onduidelijk is in hoeverre dit ‘public service ethos’ ook onder Nederlandse gemeenteambtenaren opgeld doet. Voor zover dat zo zou zijn, kan dit een additionele factor zijn die bijdraagt tot beleidsuniformiteit.^{34 35}

³⁴ Deels is deze conclusie het spiegelbeeld van een eerdere gevolgtrekking: het ontbreken van bewoners en doelgroepen van beleid kan bijdragen tot beleidsuniformiteit.

³⁵ Voor andere professies lijkt overigens ook te gelden dat geldende rolopvattingen en beroepsopleidingen niet bijdragen tot originaliteit. Zo verzucht de ontwerper Soeters: “Op de opleidingen is een grote mate van gedachteloosheid die gepredikt wordt, een grote mate van imitatiezucht aan de grote helden van het moment. Dat is vreselijk.” (Van Tilborg, z.j.: 101).

Tabel 1 'Public service ethos' versus 'public innovation ethos'
(Bron: Hambleton 2000: 24)

| The public service ethos | The public innovation ethos |
|---|---|
| 1. Procedures ↳ Fairness ↳ Propriety ↳ Accountability | 1. Results ↳ quality of service ↳ efficiency and impact |
| 2. Controlling ↳ centralised accountability ↳ seeks to avoid mistakes | 2. Steering ↳ clear guidance ↳ local autonomy ↳ valuing staff |
| 3. Conformance ↳ Obedience ↳ Reliability | 3. Performance ↳ creativity and inventiveness ↳ risk taking |
| 4. Consistency ↳ Uniformity ↳ Equity | 4. Diversity ↳ responsive to differences ↳ customised ↳ flexible |
| 5. Working for the public ↳ caring ↳ professional | 5. Working with the public ↳ listening ↳ listening |

De diverse elementen van dit ethos zijn belangrijk met het oog op democratische en rechtsstatelijke beginselen. Niettemin, zo betoogt Hambleton (2000: 25) is met het oog op een modern responsief en innovatief bestuur ('New City Management') een nieuwe bezinning nodig op deze traditionele rolopvattingen:

“Those committed to the new city management may not wish to question the core beliefs of the public service ethos outlined above. But they will want to challenge practices, habits and routines which discourage learning and innovation. In many local authorities there is still a ‘watch your back’ attitude in the officer corps which works against creative problem solving. The new city management fosters a culture which values informed risk taking, celebrates successful innovations – small and large – and reaches out to the local community.”

Tweede en eerste macht: de rol van politieke prioriteiten

Op basis van de Grondwet en de Gemeentewet zou men mogen verwachten dat in de lokale representatieve democratie de politieke prioriteiten van de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad) en het deels door en uit deze raad

gekozen dagelijks bestuur een belangrijke rol spelen bij de vorming van het grotesteden-beleid. Uit empirisch onderzoek naar gemeentelijke beleidsvorming blijkt dat de rol van B&W en raad in de beleidsvorming tamelijk beperkt is.³⁶ Van het wettelijk verankerde primaat van de gemeenteraad komt betrekkelijk weinig terecht. In het grotestedenbeleid heeft de commissie Brinkman ook gewezen op de noodzaak van een versterking van de greep van de raad op de beleidsvorming (Visitatiecommissie Grotestedenbeleid 1998 en 1999). Om de rol van de gemeenteraad te versterken heeft de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000) een meer dualistisch gemeentelijk bestel aanbevolen, waarbij de raad meer nadruk zou moeten leggen op zijn kaderstellende en controlerende rol. Dit zou ook de greep van de raad op processen van interactief bestuur moeten versterken (Denters e.a. 1999).

De constatering van een betrekkelijk geringe rol van raad en college op de beleidsvorming betekent nog niet onmiddellijk dat specifieke lokale politieke prioriteiten geen rol spelen in het grotestedenbeleid. Uit het reeds aangehaalde onderzoek blijkt namelijk ook dat in de beleidsvorming individuele collegeleden (de portefeuillehouders) in de regel wel een rol spelen. Via hen zouden politieke prioriteiten vanuit raad en college kunnen doorwerken in het beleid. Bovendien is het denkbaar dat de betrokken collegeleden en de hen terzijde staande ambtenaren *anticiperen* op de politieke wensen en verlangens vanuit het college en de gemeenteraad.

Niettemin mag worden betwijfeld of intergemeentelijke verschillen in de politieke signatuur een bijdrage leveren tot een pluriform grotestedenbeleid. Hiervoor is een aantal redenen.³⁷ In de eerste plaats leent de lokale politiek zich waarschijnlijk, minder dan de nationale politiek, tot politisering. Het potentieel voor politisering van de lokale politiek, binnen de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat, lijkt beperkt. Andeweg en Irwin (1993: 163) hebben in dat verband opgemerkt dat:

“Centralisation [...] contributes to the relatively depoliticised atmosphere which is characteristics of local politics: most of the ideological issues that divide the population are taken out of the realm of local politics by the central government, the governing coalitions [in gemeenten; BD] take in nearly all parties; the mayors are appointed and play a managerial rather than a political role; and the bulk of local government consists of implementing central guidelines.”

Andeweg en Irwin zijn in dit citaat naar mijn smaak wel erg pessimistisch over de gemeentelijke beleidsruimte en over de daarmee gegeven mogelijkheden voor het politiseren van lokale politieke keuzen. Uit onderzoek van Derksen (1998: 34-35) blijkt dat meningen van raadsleden van diverse politieke stromingen over lokale politieke

³⁶ Voor een algemeen beeld, zie Denters et al 2000 en Denters en van der Kolk 2000. Voor een bespreking van enig onderzoek naar het grotestedenbeleid: zie Van der Laan et al 1998 en Denters 2000b.

³⁷ Deze alinea's zijn voor een deel gebaseerd op Denters 1999, Denters 2000a en Denters 2001.

kwesties “nagal uiteenlopen” en dat dit in deze meningsverschillen “de bekende ideologische scheidslijnen zijn [...] te herkennen”. Dat neemt echter niet weg dat, ook in het beeld van raadsleden zelf, de mogelijkheden tot politisering beperkt zijn. Zo onderschrijft bijna tweederde van de raadsleden van zeven grote gemeenten de stelling dat de gemeentelijke politiek zich, door de kwesties die er daarin aan de orde zijn, meer dan de landelijke politiek kenmerkt door eensgezindheid tussen politieke partijen (Denters 1993b:77).

Naast de mogelijke effecten van centralisatie is een tweede factor van belang voor de doorwerking van politieke verschillen in beleid: het politieke landschap in de Nederlandse grote steden is steeds gelijkvormiger geworden. In het verleden kende men in gemeenteland nog uitgesproken rode (bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam) en paapse bolwerken (de grote steden in Brabant en Limburg). In de loop der jaren zijn die burchten echter overal gesloopt. Elders heb ik daarover geconcludeerd:

“Over the years, the urban municipalities have become more alike [...] These similarities in part reflect the increasing homogeneity of the urban electorates across the country. Because of the combined effects of secularization, the reduction of the traditional working class and the declining electoral salience of traditional religious and class identifications, traditional differences between e.g. Southern cities and the rest of the country, have become gradually less pronounced.” (Denters 2000a: 107).

Ten slotte: de gememoreerde dominantie van individuele wethouders (in plaats van het gemeentewettelijke beginsel van collegialiteit) kan duiden op een sterke verkoking van de beleidsvorming. De overheersende rol van individuele collegeleden bij de besluitvorming over onderwerpen uit hun portefeuille kan er op wijzen dat de verkokerde door professionals gedomineerde beleidsvoorbereiding ook in collegeverband niet wordt doorbroken. Voor zover dit het geval domineert de professionele invalshoek waarschijnlijk het partijpolitieke perspectief.

Op basis van deze drie factoren lijkt aannemelijk dat intergemeentelijke verschillen in politieke signatuur van raad en college en daarmee samenhangende prioriteiten hoogstens beperkt zijn. Naast deze factoren zijn er echter nog andere mechanismen die er voor zorgen dat de beperkt aanwezige verschillen in politieke accenten zich hoogstens in beperkte mate ‘vertalen’ in beleidspluriformiteit.

Een eerste mechanisme dat hier relevant is betreft de versplintering van de stadspolitiek. Bezien we de situatie in de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners dan blijkt een spectaculaire fragmentatie van het partijstelsel. Dat blijkt bijvoorbeeld als we kijken naar het gemiddelde zetelaandeel van de grootste partij in de raad. In 1946 was dat in deze groep van gemeenten nog 46 procent. In 1994 was dat ruimschoots gehalveerd: 22 procent (Denters 2000a). Ook het aantal effectieve partijen (Laakso &

Taagepera 1979) is sterk gestegen van 3,58 in 1946 tot 6,66 in 1994 (Denters 1999).³⁸ Door deze ontwikkeling is de vorming van breed samengestelde coalities van drie of meer partijen onvermijdelijk. In zo'n politieke context is een strategie van polarisatie riskant. Bovendien wordt een duidelijke ideologische profilering in de gemeentepolitiek bemoeilijkt doordat monistische verhoudingen "de politieke herkenbaarheid van de besluitvorming niet ten goede kom[en]" (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 200: 119).

Een tweede mechanisme versterkt dit effect: het al eerder geconstateerde gebrek aan lokale electorale concurrentie. Door het ontbreken van electorale concurrentie lijkt er voor lokale politici geen electoraal garen te spinnen bij het politiseren van partijpolitieke stellingnamen.³⁹

Concluderend: Al met al lijkt niet aannemelijk dat verschillen in de partijpolitieke verhoudingen in gemeenten leiden tot systematische en aanzienlijke intergemeentelijke beleidsverschillen. In de eerste plaats is het politieke landschap in de steden in de afgelopen decennia steeds eenvormiger geworden. In de tweede plaats is er een aantal mechanismen dat het maken van duidelijk herkenbare partijpolitieke keuzen voor lokale partijen onaantrekkelijk maakt. De effecten van de politieke signatuur van gemeentelijke bestuurslichamen op verschillen in gemeentelijk beleid is dan ook hoogstens zwak (Denters 1987; Korsten, Schalken en Tops 1998).⁴⁰

Tot besluit

Een steeds terugkerend thema in recente evaluaties van het grotestedenbeleid is de geconstateerde uniformiteit van het lokale beleid. Voor zover deze constatering juist is, kan uniformiteit vanuit twee gezichtspunten als problematisch worden beschouwd. Allereerst is de vraag of dit uniforme beleid voldoende is afgestemd op verschillen in relevante plaatselijke omstandigheden (maatwerk). Een eventueel gebrek aan maatwerk gaat rechtstreeks ten koste van de effectiviteit van het beleid. In de tweede plaats reduceert beleidsuniformiteit het leervermogen van overheden. Voor veel vraagstukken in het grotestedenbeleid geldt dat we alleen via 'trial and error' zicht kunnen krijgen op perspectiefrijke oplossingen. Als gemeenten geen nieuwe initiatieven nemen en zich

³⁸ Het aantal effectieve partijen is maat van het aantal aan een verkiezing deelnemende partijen, waarbij rekening is gehouden met hun relatieve stemaandeel. Als er in een verkiezing 4 partijen meedoen die elk 25 procent van de stemmen halen, dan is het aantal effectieve partijen 4.00. Heeft één partij echter een overweldigende meerderheid en halen de drie overige partijen bijna geen stemmen, dan is het aantal effectieve partijen vrijwel gelijk aan 1.00 (het minimum).

³⁹ Men kan zich overigens zelfs de vraag stellen in een competitief versplinterd politiek bestel polarisatie electoraal verstandig is: scherpe stellingnamen vergroten namelijk de kloof tussen beloften en later in coalitieverband te voeren beleid. Hoe groter die kloof, hoe kleiner naar verwachting de electorale geloofwaardigheid van een partij.

⁴⁰ Dit is niet alleen in Nederland maar ook in het buitenland het geval. Voor een overzicht zie Denters 1981.

conformereren aan centraal beleid of elkaar's beleid imiteren, dan reduceert dat het leer-
vermogen van het lokaal bestuur. Aldus kan (klakkeloze) uniformiteit ook indirect ten
koste gaan van de effectiviteit van het grotestedenbeleid. In deze beschouwing is daarom
getracht een antwoord te geven op de vraag: “*welke factoren kunnen hebben bijgedragen
tot de eenvormigheid in het lokale grotestedenbeleid?*”

In deze beschouwing is vastgesteld dat de eenvormigheid van lokaal beleid zijn
oorsprong kan vinden in een complex van factoren. Achtereenvolgens is gewezen op:

- ⊣ Een beperkt inzicht van het lokaal bestuur in de aard en achtergrond van lokale
problemen.
- ⊣ Een te grote rol van landelijk geformuleerde inhoudelijke toetsingskaders en
prestatieindicatoren.
- ⊣ Onvoldoende prikkels voor maatwerk en innovatief beleid (geringe mate van
beleidsconcurrentie).
- ⊣ Beperkte betrokkenheid lokale samenleving bij totstandkoming beleid
- ⊣ Professionele dominantie in lokale beleidsnetwerken.
- ⊣ Geringe politieke sturing door raad en college van het lokale beleid.

In volgend overzicht heb ik voor elk van deze factoren enige denkbare oplossin-
gen gesuggereerd. Van aanbevelingen wil ik in dit verband niet spreken. In de eerste
plaats omdat de genoemde factoren verwijzen naar *min of meer plausibele* verklarings-
gronden, waarvan evenwel *niet vaststaat* of en in welke mate zij ook daadwerkelijk effect
hebben op de inhoud van lokaal beleid. Voor de vraag of en in welke mate zij daad-
werkelijk het verwachte effect hebben is nader empirisch onderzoek nodig. Hetzelfde
geldt voor de effecten van de gesuggereerde beleidsmaatregelen. Zo lijkt het, alvorens
wordt overgegaan tot een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied, zinvol eerst
meer zicht te hebben op de daadwerkelijke positieve en negatieve effecten van zo'n maat-
regel.

| Mogelijke oorzaak | Mogelijke maatregelen |
|---|---|
| Beperkt inzicht in aard en achtergrond van lokale problemen | <p>Verbetering lokale kennisinfrastructuur (niet alleen in zin van kwantitatieve informatie ook meer kwalitatief).</p> <p>Bijzondere verantwoordelijkheid kenniscentra: evalueer aanpak in verschillende gemeenten, let evenwel op lokale verschillen alvorens 'best practices' te propageren (dit is ook van belang bij hanteren prestatieindicatoren en benchmarks).</p> <p>Toetsing van lokale programma's en projecten aan eis van kwaliteit afstemming beleid op plaatselijke omstandigheden (probleemgerichtheid)</p> |
| Een te grote rol voor landelijk geformuleerde toetsingskaders en prestatieindicatoren | <p>Minder nadruk op resultaatafspraken en benchmarks</p> <p>Beperking landelijk eisen aan gemeenten tot het eisen GSB toetsingskader, en meer nadruk op de eisen van integraliteit en lokale betrokkenheid.</p> <p>Meer nadruk op brede doeluitkering</p> <p>Meer nadruk op visitaties en andere sturingsfilosofie (VROM-raad 1999)</p> <p>Stimuleren lokale experimenten (experimentenfonds)</p> |
| <p>Onvoldoende prikkels voor maatwerk en innovatief beleid (te weinig beleidsconcurrentie)</p> <p>Voorbehoud: <i>de negatieve effecten van beleidsconcurrentie worden via regelgeving en intergemeentelijke en provinciale coördinatie beperkt.</i></p> | <p>Gemeenten minder afrekenen op inhoudelijke resultaten en meer op procedurele criteria (lokaal en regionaal draagvlak; probleemgerichtheid van beleid en integraliteit)</p> <p>Stimuleren lokale experimenten (experimentenfonds)</p> <p>Vergroten belang gemeente bij economische ontwikkeling (bijvoorbeeld groter eigen belastinggebied; conform WRR 1990)</p> <p>Vergroten locale electorale controle (aanpassing kiesstelsel; verkiezing burgemeester; invoering lokale referenda; vergelijk Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 2000)</p> <p>Scheppen adequate regionale coördinatiemechanismen ter voorkoming van disfunctionele concurrentie (conform WRR 1990)</p> |
| Beperkte betrokkenheid lokale samenleving bij totstandkoming beleid | <p>Meer nadruk in toetsing lokale plannen op procedurele eis van voldoende lokaal draagvlak</p> <p>Meer invloed van burgers en doelgroepen op grotestedenbeleid via interactief bestuur (conform VROM-raad 1999)</p> <p>Ondersteunen burgergroepen en doelgroepen beleid (faciliteren zelforganisatie; budget 'second opinion' als tegenwicht tegen deskundigheidsmacht professionals).</p> <p>Duidelijker kaderstellende rol van de raad bij interactieve beleidsvorming (controle op democratische kwaliteit interactieve processen; conform Denters e.a. 1999).</p> |
| Professionele dominantie | <p>Versterken betrokkenheid lokale samenleving (zie rij hierboven)</p> <p>Versterken politieke sturing (zie rij hieronder)</p> <p>Veranderingen in cultuur en opleiding</p> <p>Stimuleren innovaties door honoreren innovaties en openheid naar burgers: gemeentelijke innovatieprijs met burgerjury</p> |
| Geringe politieke sturing door B&W en raad | <p>Meer nadruk op collegiaal bestuur, bijvoorbeeld door overlappende portefeuilles (bijvoorbeeld: naast functionele ook territoriale portefeuilles) ter doorbreking van professionele dominantie en verkokering</p> <p>Versterking kaderstellende en controlerende rol van de raad (conform Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 2000)</p> <p>Duidelijker kaderstellende rol van de raad bij interactieve beleidsvorming (conform Denters e.a. 1999)</p> |

Bovendien betreft de vraag of deze maatregelen wenselijk zijn of niet, vanzelfsprekend een politieke keuze. Bij deze keuze hoeven niet alleen de verwachte effecten op de waarden uit het geformuleerde normatief kader een rol te spelen. Ook de effecten op andere waarden bijvoorbeeld de democratische kwaliteit of de rechtsgelijkheid kunnen, afhankelijk van politieke voorkeuren, een rol spelen bij de waardering van de maatregelen. Zo spelen bij de vraag naar de wenselijkheid van bijvoorbeeld een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied naast mogelijke (?) effecten op de effectiviteit (maatwerk, innovatievermogen en externe begrotingseffecten) ook overwegingen van rechtvaardigheid (in verband met lokale verschillen in belastingcapaciteit) een rol. Evenzo is evident dat als het bijvoorbeeld over een gekozen burgemeester gaat, ook andere overwegingen dan eventuele (?) effecten op en sterkere politieke sturing van de lokale beleidsvoering een rol zullen spelen.

Niettenstaande deze relativeringen biedt het bovenstaande overzicht, naar ik hoop en verwacht, enige houvast bij de reflectie van de verschillende bij het grotestedenbeleid betrokken partijen over de totstandbrenging van een meer pluriform grotestedenbeleid.

Literatuur

- ↪ Andeweg, R.B. en Irwin, G.A. (1993). *Dutch government and politics*. MacMillan, Houndmills etc.
- ↪ Anton, T.J. (1989). *American federalism and public policy: how the system works*, Random House, New York.
- ↪ Beetham, D. (1996). Theorising democracy and local government. In King, D. en Stoker, G. (ed.), *Rethinking local democracy*, The Macmillan Press, Houndmills etc., pp. 28 - 49.
- ↪ Centraal Planbureau (2000). *Naar een effectiever grotestedenbeleid (werkdocument)*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- ↪ Denters, S.A.H. (1981). Kwantitatief-vergelijkende beleidsanalyse met betrekking tot subnationale overheden: een overzicht. *Acta Politica* vol. 16, pp. 27 - 65.
- ↪ Denters, S.A.H. (1987). *Partijen, kiezers en gemeentelijk beleid: een empirische toetsing van een politiek-economische theorie*, CT-press, Amsterdam.
- ↪ Denters, S.A.H. (1989). Gemeentelijke politiek. In Andeweg, R.B., Hoogerwerf, A. en Thomassen, J.J.A. (ed.), *Politiek in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 323 - 344.
- ↪ Denters, S.A.H. (1993a). The politics of redistribution in local government. *European Journal of Political Research* vol. 23, pp. 323 - 342.
- ↪ Denters, S.A.H. (1993b). Raadsleden en partijdemocratie. In Denters, S.A.H. en Kolk, H. van der (ed.), *Leden van de raad, ...: hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Eburon, Delft, pp. 69 - 95.
- ↪ Denters, S.A.H. (1999). Les démocraties urbaines aux Pays Bas: changement socio-politique, continuité institutionnelle?. In Hoffmann-Martinot, V. (ed.), *Démocraties urbaines: L'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, Presses Universitaires de France, pp. 175 - 223.
- ↪ Denters, S.A.H. (2000a). Urban democracies in the Netherlands: social and political change, institutional continuities?. In Gabriel, O., Hoffmann-Martinot, V. en Savitch, H. (ed.), *Urban democracies*, Leske + Budrich, Opladen, pp. 73 - 126.
- ↪ Denters, S.A.H. (2000b). Greep op het grotestedenbeleid: observaties en stellingen vl. 54, no. 4, pp. 277 - 287.
- ↪ Denters, B. (2001). Wat is er eigenlijk mis met een campagnepartij? Het perspectief van de gemeentelijke democratie. *Socialisme en Democratie* vol. 57/58, pp. 579 - 587.
- ↪ Denters, S.A.H. en Geurts, P.A.Th.M. (1998). Opvattingen over politieke machteloosheid tegenover de gemeentelijke en de nationale overheid. In Denters, S.A.H. en Geurts, P.A.Th.M. (ed.), *Lokale democratie in Nederland: burgers en hun gemeentebestuur*, Coutinho, Bussum, pp. 55 - 108.

- ↪ Denters, S.A.H. en Kolk, H. van der (2000). De raad als randverschijnsel?. *Bestuurskunde* vol. 9, no. 2, pp. 67 - 75.
- ↪ Denters, S.A.H. e.a. (2000). Aan het hoofd der gemeente staat: een onderzoek naar de werking van het formele gemeentelijke bestuursmodel ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. In Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (ed.), *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (onderzoeksbijlage)*, Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 143 - 227.
- ↪ Denters, S.A.H., e.a. (1999). *De regiefunctie van gemeenten: preadvies*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag.
- ↪ Denters, S.A.H., Heffen, O. van en Jong, H.M. de (1999a). Het grotestedenbeleid: proeftuin of Procrustusbed?. *Bestuurskunde* vol. 8, pp. 106 - 115.
- ↪ Denters, S.A.H., Heffen, O. van en Jong, H.M. de (1999b). An American Perestroika in Dutch Cities? Urban Policy in the Netherlands at the end of a millennium. *Public Administration* vol. 77, pp. 837 - 853.
- ↪ Depla, P. en Tops, P.W. (1998). De lokale component bij raadsverkiezingen: de invloed van de gemeentegrootte. In Denters, S.A.H. en Geurts, P.A.Th.M. (ed.), *Lokale democratie in Nederland: burgers en hun gemeentebestuur*, Coutinho, Bussum, pp. 141 - 159.
- ↪ Derksen, W. (1998). *Lokaal bestuur* (tweede druk), Elsevier, z.p.
- ↪ Fisher, R.C. (1991). Interjurisdictional competition: a summary perspective and agenda for research. In Kenyon, D.A. en Kincaid, J. (ed.), *Competition among states and local governments: efficiency and equity in American federalism*, The Urban Institute Press, Washington D.C., pp. 261 - 274.
- ↪ Fleurke, F., Hulst, R. en Vries, P.J. (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- ↪ Gerken, L. (1995). Institutional competition: an orientative framework. In Gerken, L. (ed.), *Competition among institutions*, Macmillan, Houndmills etc., pp. 1 - 31.
- ↪ Groenendijk, N.S. (1998). *De financiën van de Europese Unie*, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- ↪ *Grotestedenbeleid: denken, durven en doen* (1999), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- ↪ Hambleton, R. (2000). *The new city management*, Paper presented at the Conference Interactive Governance, University of Twente, Enschede, 9-10 November 2000.
- ↪ Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Coutinho, Bussum.
- ↪ Kaplan, R.D. (1998). *An empire wilderness: travels into America's future*, Vintage, New York.

- ⊣ Kemenade, J. van (2000). Juridisering en bestuurlijk vermogen. *Bestuurswetenschappen* vol. 54, no. 3, pp. 227 - 237.
- ⊣ Kerber, W. en Vanberg, V. (1995). Competition among institutions: evolution within constraints. In Gerken, L. (ed.), *Competition among institutions*, Macmillan, Houndmills etc., pp. 35 - 64.
- ⊣ Kolk, H. van der (1997). *Electorale controle: lokale verkiezingen en responsiviteit van politici*, Twente University Press, Enschede.
- ⊣ Korsten, A.F.A., Schalken, C.A.T. en Tops, P.W. (1998). Doet de lokale politiek ertoe? Gemeentelijk beleid en politieke voorkeuren. In Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. (ed.), *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*, Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 529 - 540.
- ⊣ Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. (ed.) (1998). *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*, Samsom, Alphen aan den Rijn
- ⊣ Laakso, M. en Taagepera, R. (1979). The 'effective' number of parties: a measure with applications to Western-Europe. *Comparative Political Studies* vol. 12 , pp. 3 - 27.
- ⊣ Laan, F. van der, Aart, H.A.P. van, Denters, S.A.H., Halbersma, H.S., Heffen, O. van en Jong, H.M. de (1998). *Wondermiddelen zijn niet voorhanden; Grote-stedenbeleid 1995-1997: gemeentelijke beleidsruimte en de benutting daarvan*, Eburon, Delft.
- ⊣ Leeuw, F.L. (2000). Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht?, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, pp. 149 - 171.
- ⊣ Loo, H. van der (1996). Moderniteit en stedelijke identiteit. In Hoof, J. van en Ruyssveldt, J. van (ed.), *Sociologie en de moderne samenleving: maatschappelijke veranderingen van de industriële revolutie tot in de 21ste eeuw*, Boom/Open Universiteit, Amsterdam/Meppel, pp. 373 - 392.
- ⊣ Meindersma, M.C. en Nio, I. (z.j.). Verscheidenheid en samenhang. In Meindersma, M.C. (ed.), *Stadslab: over stedelijke vernieuwing en herstructurering*, z.p.;z.j. pp. 11 - 14.
- ⊣ Peper, B. (1976). *Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van het opbouw-werek*, Boom, Meppel.
- ⊣ Peterson, P.E. (1981). *City limits*, University of Chicago Press, Chicago.
- ⊣ Rivlin, A.M. (1971). *Systematic thinking for social action*, Brookings Institution, Washington DC.
- ⊣ Rosenthal, U., e.a. (1996). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Samsom H.D Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- ⊣ Salmon, P. (1987a). Decentralization as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy* vol. 3, no. 2, pp. 24 - 43.
- ⊣ Salmon, P. (1987b). The logic of pressure groups and the structure of the public sector. *European Journal of Political Economy* vol. 3, no. 1-2, pp. 55 - 86.

- ↪ Shannon, J. (1991). Federalism's 'invisible regulator' - interjurisdictional competition. In Kenyon, D.A. en Kincaid, J. (ed.), *Competition among states and local governments: efficiency and equity in American federalism*, The Urban Institute Press, Washington D.C., pp. 117 - 125.
- ↪ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- ↪ Tilborg, H. van. (z.j.). Bouwen aan de stad: vier ontwerpers aan het woord over de huidige praktijk van de stedelijke herstructurering. In Meinderstma, M.C. (ed.), *Stadslab: over stedelijke vernieuwing en herstructurering*, z.p. pp. 100 - 111.
- ↪ Tilburg, M.F.J. van (1993). *Lokaal of nationaal? Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*, VNG Uitgeverij, 's-Gravenhage.
- ↪ Toonen, Th.A.J. (1987). *Denken over binnenlands bestuur: theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, VUGA, 's-Gravenhage.
- ↪ Toonen, Th.A.J., Brink, H. van den, Rosenthal, U., Barkmeijer, A.R.G., en Hoorweg, H.J. (1982). *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- ↪ Tops, P.W. en Kortsen, A.F.A. (1986). Categoriele organisaties van gemeenteambtenaren. In Derksen, W. en Korsten, A.F.A. (ed.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, pp. 123 - 137.
- ↪ Verweij, A.O. en Latuheru, E.J. (2000). *De kracht van de stad: een nieuw instrument voor de evaluatie van het grotestedenbeleid*, Van Gorcum, Assen.
- ↪ Verweij, A.O., Latuheru, E.J., Niehof, T.J., Vreeswijk, A.M.G., m.m.v. Weijers, Y.M.R. (2000). *Jaarboek 1999 Grotestedenbeleid*, Van Gorcum, Assen.
- ↪ Visitatiecommissie Grotestedenbeleid (1998). *Groot onderhoud der steden: samenwerking in samenhang. Eindrapport van de Visitatiecommissie Grotestedenbeleid*, B&A Groep, Den Haag.
- ↪ Visitatiecommissie Grotestedenbeleid (1999). *Perspectief op prestaties: rapport van de Visitatiecommissie Grotestedenbeleid*, B&A Groep, Den Haag.
- ↪ *Voortgang Grotestedenbeleid* (2000), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- ↪ VROM-raad (1999). *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit. Visie op de stad*, VROM-raad, Den Haag.
- ↪ Walker, J.L. (1969). Diffusion of innovations among American states. *American Political Science Review* vol. 63, pp. 880 - 899.
- ↪ Waste, R.J. (1998). *Independent cities: rethinking U.S. urban policy*, Oxford University Press, New York etc..
- ↪ Watson, D.J. (1995). *The new civil war: government competition for economic development*, Praeger, Westport.

- ▭ Weisbrod, B.A. en Worthy, J.C. (ed.) (1997). *The urban crisis: linking research to action*, Northwestern University Press, Evanston.
- ▭ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990). *Van de stad en de rand*, SDU uitgeverij, 's-Gravenhage.