

# BELEIDSDOORLICHTING

## WET STEDELIJKE VERNIEUWING

4 juni 2007

### Inleiding en afbakening

In de VROM-begroting 2007 is aangekondigd dat het operationele doel '*bevorderen van de leefbaarheid van wijken*' (begrotingsartikel 2.2.3.) in 2007 zal worden doorgelicht. Dit begrotingsartikel bevat de volgende instrumenten: Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), 56 wijken, sociaal fysieke wijkaanpak en bijzondere aandachtsgroepen (w.o. dak- en thuislozen, studenten, operatie Jong, etc.). In overleg met het Ministerie van Financiën is besloten deze beleidsdoorlichting te beperken tot een doorlichting van het ISV-stelsel dat gebaseerd is op de Wet stedelijke vernieuwing. Het betreft het instrumentarium dat vanaf 2000 door het Rijk ingezet is ten behoeve van programmasturing door gemeenten. Met ingang van 2005 is de tweede vijfjaarsperiode van programmasturing via ISV en flankerende instrumenten begonnen. Het instrumentarium is daarbij weliswaar geëvolueerd, het hoofdprincipe van programmasturing is gehandhaafd gebleven. In deze beleidsdoorlichting wordt de gehele periode tot het moment van de midtermreview van GSB 3 in 2007<sup>1</sup> in beschouwing genomen. De primaire invalshoek daarbij is het operationele doel '*bevorderen van de leefbaarheid van wijken*'. Over de midtermreview zal apart gerapporteerd worden.

### Beleidsdoorlichting ISV: synthese van bestaand materiaal

Onderstaand vindt u de beleidsdoorlichting van het ISV-stelsel. Nadat in 2004 de eerste vijfjaarsperiode van ISV was afgerond zijn in 2006 de Wet stedelijke vernieuwing waarop het ISV-stelsel en de flankerende instrumenten zijn gebaseerd uitgebreid geëvalueerd. Mijn ambtsvoorganger Dekker heeft uw Kamer hiervan reeds verslag gedaan (TK vergaderjaar 2005-2006 30606 nr. 1). Onderhavige beleidsdoorlichting betreft daarom voor het overgrote deel een synthese van bestaand materiaal in de vorm van antwoorden op vragen zoals beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (Staatscourant 28 april 2006, nr. 83). Bij de beantwoording van de vragen is voornamelijk geput uit externe onderzoeken. De totstandkoming van de beleidsdoorlichting is begeleid door het Ministerie van Financiën. Naast deze beleidsdoorlichting heeft tevens een doorlichting plaatsgevonden van het Grotestedenbeleid (GSB) waar het ISV onderdeel van uitmaakt. Beide producten zijn in nauwe afstemming met elkaar tot stand gekomen en worden gelijktijdig aan uw Kamer aangeboden.

#### Vraag 1.

**Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?**

#### **Samenvattend:**

De problematiek in de steden en de urgentie van een samenhangende aanpak daarvan was de aanleiding voor het ISV beleid.

De totstandkoming van het ISV vloeit voort uit de Nota stedelijke vernieuwing (1997). Daarin werd geconstateerd dat sprake was van een toenemende druk op het stedelijke gebied. Werkloosheid, verslechterde leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid dreigden elkaar te versterken en de kwaliteit van de bestaande stad moest meer en meer concurreren met die van het aanbod in de nieuwe uitleggebieden en het landelijk gebied. Het Rijk hechtte grote waarde aan de revitalise-

<sup>1</sup> De tweede periode van ISV (ISV 2) maakt deel uit van de derde periode van het Grotestedenbeleid (GSB 3)

ring van steden. Conclusie was onder meer, dat daartoe de potentie van de steden moest worden benut, dat een samenhangende aanpak nodig was van de stedelijke gebieden, gericht op een kwaliteitsverhoging van de woon- en werkmilieus, en dat naast de afronding van de stadsvernieuwing, bepaalde wijken een intensieve herstructurering dienden te ondergaan. De Rijkscommissie voor de Volkshuisvesting, tevens Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing (RCV/CCSV, De VROM-raad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) ondersteunden de diagnose dat het een hoofdzorg is dat de steden in de sociale en economische dynamiek overeind blijven, en het beleidskader dat hier tegenover gesteld werd. Gemeenten, provincies en Rijk staan voor het afmaken van eerder gedefinieerde stadsvernieuwing, maar evenzeer voor nieuwe stedelijke vernieuwingsopgaven. In de Nota stedelijke vernieuwing<sup>2</sup> is ook een uitgebreide kostenraming opgenomen.

## Vraag 2

### Is dit probleem nog actueel?

#### Samenvattend:

De problematiek is nog steeds actueel en vloeit voort uit:

- *De problematiek in buurten en wijken en het gevaar van toenemende tweedeling*  
Er dreigt een toenemende tweedeling en segregatie in een aantal Nederlandse steden, de kloof tussen aantrekkelijke en achtergebleven wijken wordt eerder groter dan kleiner en in bepaalde wijken neemt de leefbaarheidproblematiek zienderogen toe. De functie van de stad als emancipatiemachine voor lagere inkomensgroepen staat daarmee onder druk.
- *De dynamiek van veroudering van de woningvoorraad.*  
De achterblijvende kwaliteit van de stedelijke woningvoorraad, zowel in woon- als bouwtechnische zin en qua onderhoud, is één van de belangrijkste oorzaken van de achterstand van de grote steden, en zal ook in de toekomst aandacht blijven vragen. Een belangrijk deel van de woningvoorraad is verouderd en dat neemt de komende jaren nog toe. Vooral in de aandachtswijken zijn veroudering van de (vooral particuliere) woningvoorraad en achterstallig onderhoud een indicator voor het verslechteren van de leefbaarheid in die wijken. In de naoorlogse wijken buiten het centrum zal veel sloop-nieuwbouw moeten plaatsvinden om deze gebieden weer een nieuwe impuls te geven. Daarnaast zullen ook bepaalde wijken in de voormalige groeikernen zich gaan aandienen.
- *Het milieu*  
Steden hebben a.g.v. de concentratie van bevolking en economische activiteiten (uit het verleden) een milieuproblematiek zich uitend in vuile grond, vuile lucht en hoge geluidsbelasting. Het veranderende klimaat vergt in toenemende mate investeringen in de gebouwde omgeving.

De problematiek van de stedelijke vernieuwing is onveranderd actueel. Wel is er sprake van voortschrijdend inzicht in de wijze waarop de Stedelijke Vernieuwing benaderd wordt. Er is in de loop van de tijd duidelijk sprake van verbreding van de aanpak.

Aan het einde van 2004 was de eerste vijfjaarsperiode van ISV afgerond. In 2005 begon de tweede periode. In het beleidskader GSB3, Samenwerken aan de krachtige Stad<sup>3</sup>, is aangegeven dat de aan het begin van de ISV1-periode geformuleerde opgave voor stedelijke vernieuwing nog steeds actueel is en dat er een belangrijke samenhang is tussen fysieke en sociaal-economische en veiligheidsmaatregelen:

<sup>2</sup>Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 427, nr. 2

<sup>3</sup>Ministerie van BZK, Nota Samenwerken aan de Krachtige Stad 21 april 2004

*'De revitalisering van steden was een belangrijke opgave voor de stedelijke vernieuwing en blijft dat ook. Uitgangspunt zijn de kansen en bedreigingen van het stedelijke gebied. Om kansen te verzilveren of bedreigingen af te wenden is meestal een mix van maatregelen nodig. Vier aspecten bepalen in ieder geval de vitaliteit en aantrekkelijkheid van een stad: de fysieke, sociale en economische conditie en veiligheid. De rijksdoelstellingen voor stedelijke vernieuwing dragen daaraan bij. De fysieke maatregelen moeten ook voorwaarden scheppen voor een aantrekkelijke sociale omgeving en voor een economisch vitale stad. En het omgekeerde is ook het geval: om fysieke maatregelen te laten slagen, zijn tevens impulsen in de sociale sfeer, (wijk)economie en veiligheid noodzakelijk. Immers, voorkomen moet worden dat de sociale, veiligheids- en economische problemen na fysieke ingrepen terugkeren of zich verplaatsen naar andere delen van de stad.'*<sup>4</sup>

De noodzaak tot stedelijke vernieuwing, ook na 2009, is nog steeds aanwezig en vloeit voort uit de actuele problematiek in buurten en wijken, de dynamiek van het verouderen van de woningvoorraad en de binnenstedelijke milieuopgave.

### De actuele problematiek in buurten en wijken

De actuele problematiek in buurten en wijken vergt een multi-disciplinaire aanpak:

*'De belangrijkste boodschap uit de analyse is drieledig. In de eerste plaats blijkt dat de stedelijke vernieuwingsopgave ook na 2009 urgent is en hoge prioriteit vraagt. In een aantal Nederlandse steden is het gevaar van een toenemende tweedeling prominent aanwezig. De kloof tussen aantrekkelijke en achtergebleven wijken wordt eerder groter dan kleiner. In bepaalde wijken neemt de leefbaarheid-problematiek zienderogen toe. Juist in die wijken lopen huishoudens in een kwetsbare positie een grotere kans om de aansluiting bij de samenleving kwijt te raken. Het gevaar van segregatie is hier dan ook onverminderd aanwezig. De functie van de stad als emancipatiemachine voor lagere inkomensgroepen staat daarmee onder druk. In de tweede plaats blijkt in de praktijk dat stedelijke vernieuwing "het verschil kan maken" in de wijken. De evaluatie van ISV 1 laat zien dat er goede resultaten zijn geboekt bij de aanpak van fysieke en sociale problemen in de stad. (zie hiervoor antwoord vraag 12). Maar vanwege de steeds zwaardere sociale opgave is er meer nodig. Niet alleen is een intensivering van de huidige inspanningen noodzakelijk, maar tevens dient een nadrukkelijker verbinding met de sociaal-economische agenda te worden gelegd. De huidige conventionele benadering is hiervoor niet toereikend. Er is – en dat is de derde boodschap – meer focus nodig op de problematiek, zodat deze effectiever kan worden aangepakt. Bovendien vraagt de problematiek om een onorthodoxe aanpak, waarbij partijen op de terreinen van wonen, werken, leren en veiligheid tot vitale coalities komen om samen met de bewoners te werken aan een nieuw perspectief.'*<sup>5</sup>

Het WRR-rapport "Vertrouwen in de buurt" uit 2005 spreekt in dit verband over 'kansgedreven beleid' en 'sociale herovering'.<sup>6</sup>

*'.....  
In een aantal wijken is de problematiek dermate complex en verhard, dat gemeenten er steeds moeilijker zelf uit kunnen komen. De generieke aanpak schiet tekort om ook in deze wijken tot resultaten te komen. De groepen met de grootste problemen worden onvoldoende bereikt. In aanvulling op de programmasturing is daarom maatwerk nodig, waarbij Rijk en gemeente op basis van wederzijdse belangen in een partnershipachtige benadering gaan samenwerken.'*<sup>7</sup>

In dezelfde brief werd aangegeven dat de urgentie wordt onderstreept door Het Centraal Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau.

*'Volgens de planbureaus zullen de sociale en leefbaarheidsproblemen in bepaalde wijken, vooral in de grote steden, de komende decennia verder toenemen<sup>8</sup>. Zij voorzien het ontstaan van een sterke tweedeling in de maatschappij, die zichtbaar wordt in de vorm van ruimtelijke segregatie. Het wonen in aandachtswijken betekent voor huishoudens in een kwetsbare positie, dat hun kansen om aansluiting te houden bij de samenleving afnemen. Een eenzijdige goedkope woningvoorraad en een gebrekkige woonomgeving gaan vaak hand in hand met het ontbreken van perspectief van hun bewoners. Dit begint al op jonge leeftijd. Als een groot deel van de vierjarigen op een basisschool met een woordenschat van slechts enkele Nederlandse woorden wordt aangemeld, dan begint daar de kloof. Het is moeilijk deze achterstand op latere leeftijd nog in te halen. Concentratie van kansarmen en/of van allochtonen belemmert de sociale stijging van*

<sup>4</sup> Ministerie van BZK, Nota Samenwerken aan de Krachtige Stad 21 april 2004 blz. 29

<sup>5</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 30128 nr. 12 blz. 1 en 2

<sup>6</sup> WRR; "Vertrouwen in de buurt", 2005.

<sup>7</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 30128 nr. 12 blz. 1 en 2

<sup>8</sup> Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau, "Welvaart en leefomgeving", 2006.

*deze groepen. Wanneer middeninkomens wegtrekken naar andere, betere wijken of omliggende randgemeenten, blijven de kansarmen achter en zijn contacten buiten de eigen groep vrijwel onmogelijk'.*

Ook in de brief aan de Tweede Kamer "Integratie en woonbeleid"<sup>9</sup>, die gebaseerd is op de Strategische Verkenning migratie, is aangegeven, dat het wonen in een aandachtswijk met een hoge concentratie allochtonen belemmerend is voor de integratie. De kansen op ontmoeting tussen allochtonen en autochtonen zijn in deze wijken klein.

*'Een sociale ongelijkheid die leidt tot een tweedeling in de steden is maatschappelijk risicovol en kan niet worden genegeerd. Om te voorkomen dat mensen met een lage startkwalificatie gevangen raken in sociaal isolement en achterstand, is het zaak juist in deze wijken tot een extra inspanning te komen, teneinde ook aan hen weer perspectief op welzijns- en welvaartsontwikkeling te kunnen bieden. De overheid heeft hierin een zware verantwoordelijkheid. Nu niet investeren in deze aandachtswijken, zowel op sociaal-economisch terrein als op het gebied van de stedelijke vernieuwing, betekent een toename van de tweedeling in de steden, waarbij deze wijken verder zullen afglijden en waarbij mensen definitief naast de samenleving terecht dreigen te komen'.*

#### De dynamiek van het verouderen van de woningvoorraad

Naast de noodzakelijke ingrepen voortvloeiend uit de problematiek in buurten en wijken, vloeit de noodzaak tot stedelijke vernieuwing voort uit de dynamiek van het verouderen van de woningvoorraad. Immers, in de periode 2010 en verder zal een steeds groter deel van de bestaande woningvoorraad in bouw- en woontechnisch opzicht achterstanden gaan oplopen. De stedelijke vernieuwing blijft een continue opgave met een dynamische investeringsbehoefte aan de kant van eigenaren, corporaties en overheden.

*'Stedelijke vernieuwing richt zich op de herstructurering van wijken met een slechte fysieke kwaliteit en die zich om woningmarkttechnische redenen niet zelfstandig uit de neerwaartse spiraal kunnen ontworstelen. De achterblijvende kwaliteit van de stedelijke woningvoorraad is één van de belangrijkste oorzaken van de achterstand van de grote steden, en zal ook in de toekomst aandacht blijven vragen. Een belangrijk deel van de woningvoorraad is verouderd en dat neemt de komende jaren nog toe. Vooral in de aandachtswijken zijn veroudering van de (vooral particuliere) woningvoorraad en achterstallig onderhoud een indicator voor het verslechteren van de leefbaarheid in die wijken. In de naoorlogse wijken buiten het centrum zal veel sloop-nieuwbouw moeten plaatsvinden om deze gebieden weer een nieuwe impuls te geven. Daarnaast zullen ook bepaalde wijken in de voormalige groeikernen zich gaan aandienen.'*<sup>10</sup>

#### De binnenstedelijke milieupgave.

Naast de noodzakelijke ingrepen voortvloeiend uit de veroudering van de gebouwde omgeving en de leefbaarheid in kwetsbare wijken, maken milieumaatregelen onderdeel uit van de herstructureringsopgave. Steden hebben a.g.v. de concentratie van bevolking en economische activiteiten (uit het verleden) een milieuproblematiek zich uitend in vuile grond, vuile lucht en hoge geluidsbelasting. Omdat de markt hiervoor onvoldoende oplossing springt de overheid bij. Het ISV kent daartoe tevens milieudoelstellingen als onderdeel van de doelstelling m.b.t. leefbaarheid. Het veranderende klimaat vergt in toenemende mate investeringen in de gebouwde omgeving:

*'Zowel met het oog op klimaatverbetering als de terugdringing van woonlasten, is het zaak grootschalige ingrepen nadrukkelijker met energiebesparing te verbinden dan op dit moment gebeurt.'*<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30800 XI nr. 8

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30128 nr. 12, blz. 3

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30128 nr. 12, blz. 3

### Vraag 3 en 4

#### **Wat is de oorzaak van het probleem en waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?**

In dit antwoord wordt ingegaan op de vraag of er een legitimatie is voor overheidsbemoedening (van welke overheid dan ook) met de stedelijke vernieuwing.

##### **Samenvattend:**

De noodzaak tot stedelijke vernieuwing vloeit onder meer voort uit de veroudering van de woningvoorraad. Dit maakt vernieuwing noodzakelijk, waarbij de overheid zorg draagt voor het (opnieuw) bouwrijp maken van de grond en de inrichting van de openbare ruimte. Een sluitende grondexploitatie bij herstructurering van buurten en wijken is een noodzakelijke voorwaarde voor investeringen in vastgoed en leefomgevingskwaliteit. Zonder overheidsbijdrage is een sluitende grondexploitatie in de stedelijke vernieuwing meestal niet realiseerbaar.

Onder invloed van veroudering, demografische, maatschappelijke- en economische ontwikkelingen kan er ook een dynamiek ontstaan die de marktpositie van een buurt of wijk negatief beïnvloedt, waardoor achterstandswijken met cumulatie van fysieke, sociaal-economische en veiligheidsproblemen kunnen ontstaan. De markt biedt geen oplossing voor de problematiek in achterstandswijken.

Bij de vorige vraag zagen we dat de noodzaak tot stedelijke vernieuwing voortvloeit vooral uit de veroudering van de woningvoorraad. Dit maakt vernieuwing noodzakelijk, waarbij de overheid zorg draagt voor het (opnieuw) bouwrijp maken van de grond en de inrichting van de openbare ruimte. Een sluitende grondexploitatie bij herstructurering van buurten en wijken is een noodzakelijke voorwaarde voor investeringen in vastgoed en leefomgevingskwaliteit. Zonder overheidsbijdrage is een sluitende grondexploitatie in de stedelijke vernieuwing meestal niet realiseerbaar.

Onder invloed van veroudering, demografische, maatschappelijke- en economische ontwikkelingen kan er ook een dynamiek ontstaan die de marktpositie van een buurt of wijk negatief beïnvloedt. Afhankelijk van de aard van de woningen kan het gebeuren dat de woningen qua grootte of indeling niet meer aansluiten op de (kwalitatieve) vraag. De marktpositie van dergelijke woningen verslechtert. Bedrijfseconomisch hoeft er dan echter nog niets aan de hand te zijn, de woningen worden, mede als gevolg van het kwantitatieve woningtekort, nog steeds verhuurd. De prikkel om woningen te vervangen of te verbeteren is daarom vanuit bedrijfseconomisch standpunt van de woningbezitters gering. Als niet enkele woningen in marktpositie achteruit gaan, maar het grootste deel van de woningvoorraad in de wijk (vanwege eenzijdig goedkope samenstelling) verslechtert daarmee de marktpositie van de gehele wijk. Selectieve migratie is het gevolg. Huishoudens die een betere woning elders kunnen krijgen vertrekken uit de wijk, huishoudens met minder (financiële) keuzemogelijkheid blijven of komen juist naar de buurt. Zo ontstaat een ruimtelijke uitsortering, die nog versterkt wordt door het slechter wordende imago van de wijk: een cumulatie van problemen van allerlei aard, lage inkomens, hoge werkloosheid, een verrommelde openbare ruimte, hoge criminaliteit, etc. Zo ontstaat een negatieve spiraal met steeds negatievere gevolgen voor het imago van de wijk en haar bewoners, met alle gevolgen voor de investeringsbereidheid van marktpartijen<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Niet alle wijken ondergaan uiteraard een dergelijke negatieve ontwikkeling. Verschillende factoren kunnen - al dan niet in combinatie met elkaar - daarbij een rol spelen: de woningen voldoen, qua indeling en oppervlakte, aan de huidige consumenteneisen; de woningen hebben een interessante architectuur, de woonomgeving of ligging is aantrekkelijk; bewoners hebben voldoende koopkrachtige vraag, etc.

Het Rigo trekt de conclusie dat de markt vaak geen oplossingen biedt voor dergelijke probleemwijken en dat dit de legitimatie voor overheidsingrijpen vormt:

*'De conclusie zou kunnen luiden dat vervanging van woningen op zich geen reden vormt voor subsidies of andere bijzondere overheidsinspanningen. Echter, de realiteit trekt zich weinig aan van keurige redeneringen. Vervanging raakt de onderkant van de woningmarkt. Zeker in een stedelijke omgeving gaat het zelden om één woningcomplex, laat staan één woning. Daar gaat het om hele wijken die moeten worden opgeknapt en deels vervangen. Concentraties van problemen, vorming van achterbuurten – het einde van de levenscyclus van woningen krijgt daar andere, onheilspellender dimensies. Over de hele wereld valt te zien dat de markt een dergelijke samenklontering niet verhindert. Substandaard woonruimte in achterbuurten blijkt nog generaties lang rendabel te exploiteren op manieren die moeilijk acceptabel zijn. Niemand zal als eerste tot vervanging overgaan. Het zijn deze risico's van verpaupering en de externe effecten die initiatief belemmeren, die de echte reden zijn voor overheidsinterventie bij vervanging'<sup>13.</sup>*

De tendens tot ruimtelijke uitsortering van bevolkingsgroepen op grond van inkomen-woningprijs is inherent aan marktwerking. Grote verschillen in sociaal/economische positie, en segregatie (concentratie gecombineerd met uitval) zijn een potentiële bron van maatschappelijke onrust. De markt lost de negatieve effecten van segregatie niet spontaan op. Dit heeft niet alleen effecten voor de afzonderlijke wijken in kwestie maar ook effecten op de stad als geheel als vestigingsplaats voor bedrijven en bewoners. Daarmee ontstaat een legitimatie voor overheidsingrijpen in de stedelijke vernieuwing. Herdifferentiatie van de woningvoorraad kan een bijdrage leveren om negatieve effecten van segregatie tegen te gaan. Het OTB<sup>14</sup> concludeert in dit kader:

*'De wijk blijkt slechts zeer beperkt een rol te spelen in de ontplooiingsmogelijkheden, participatie- en integratiemogelijkheden voor allochtone huishoudens. Concentratie van allochtone huishoudens blijkt wel een negatieve rol te spelen in de waardering van de wijk, zowel bij de allochtone als de autochtone huishoudens. En een groot aandeel en sterk toenemend aandeel allochtone huishoudens blijkt een negatief effect te hebben op de interetnische contacten en daarmee indirect op de taalvaardigheid en de kansen op werk. Een meer gemengde wijk kan een bijdrage leveren aan interetnische contacten en daarmee indirect aan de ontplooiing, participatie en integratie van allochtone wijkbewoners. Maar primair zal men moeten investeren in scholing, ondersteuning en participatie om die doelen te bereiken.'*

Het CPB concludeert dat er wat betreft woningmarkt en leefbaarheid een legitimatie voor overheidsinterventie bestaat, maar dat deze niet in elke deelsector even sterk is: minder bij problemen op de woningmarkt, maar meer op het gebied van leefbaarheid.

- *'Bij problemen op de woningmarkt moeten marktpartijen zeer wel in staat zijn om een deel van de problemen aan te pakken en is een directe, actieve overheidsrol minder evident. Dat neemt niet weg dat de overheid wel een indirecte, initiërende of coördinerende rol kan spelen.*
- *Bij onderwijs, criminaliteit en leefbaarheid en in samenhang daarmee ook een deel van de problemen met de woningvoorraad, ligt door hun onderlinge samenhang lokaal [overheids-] beleid het meest voor de hand'.<sup>15</sup>*

De conclusie van het CPB over de woningmarkt betreft de doelstelling van het vasthouden van midden en hogere inkomensgroepen in de stad. Het CPB wijst op de kansen die er in de woningmarkt liggen. Enerzijds zijn er de woningcorporaties die tot grote nieuwbouwinvesteringen in staat zijn, anderzijds wijst het CPB op de verdere individualisering die gepaard gaat met een grotere koopkrachtige vraag van één en tweepersonshuishoudens naar goede appartementen in de grote steden:

*'Dit biedt marktpartijen mogelijkheden om de problemen zelf op een efficiënte manier aan te pakken'<sup>16.</sup>*

In reactie op het CPB wordt opgemerkt, dat investeringen in vastgoed in de stedelijke herstructurering door marktpartijen en corporaties alleen plaatsvinden als voldoende positief rendement gerealiseerd kan worden. In de regel impliceert dit, dat de overheid het leeuwendeel van de onrendabele grondkosten voor haar rekening neemt

<sup>13</sup> Rigo Toekomst stedelijke vernieuwing 2006 blz. 27

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> CPB 'Grote stedenbeleid na 2009', niet gepubliceerde notitie a/d Projectgroep Grotestedenbeleid oktober 2006 blz. 6

<sup>16</sup> Id. blz. 4

Ten aanzien van de leefbaarheid concludeert het CPB:

*'De fysieke woonkwaliteit heeft een belangrijke invloed op de leefbaarheid van de stad. Leefbaarheid wordt dan vooral gezien als een weergave van de algehele kwaliteit van de woonomgeving.... De woonomgevingkwaliteit kan onder druk komen door factoren als criminaliteit, fysieke verloedering, hoge bevolkingsdichtheid, overlast of een tekort aan voorzieningen als winkels voor dagelijkse levensbehoeften en huisartsen. In achterstandswijken lijkt sprake van een zekere cumulatie van problemen. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het niet op voorhand duidelijk dat meer ruimtelijke spreiding van de problemen te prefereren zou zijn boven concentratie in beperkte gebieden. Maar als door cumulatie de problemen worden versterkt, lijkt er reden voor actief overheidsbeleid'<sup>17</sup>.*

Het SCP komt tot een vergelijkbare conclusie wat betreft de leefbaarheid in wijken:

*'Een ander argument voor beleid gericht op verandering van de samenstelling van de buurtbevolking ligt in het feit dat concentratiewijken doorgaans ook achterstandswijken zijn, waar problemen rondom criminaliteit, verloedering en leefbaarheid het meest de kop opsteken [.....]. Het is om deze reden dat de vraag of men moet ingrijpen in de samenstelling van de bevolking in het beleid inmiddels geen issue meer is.'<sup>18</sup>*

### De rol van de overheid

Herstructurering van aandachtswijken met veel laag geprijsde woningen en lage inkomensgroepen kan niet in voldoende mate uitgevoerd worden zonder aanvullende financiële middelen van de overheid ter dekking van grondexploitatietekorten en tekorten bij het opnieuw bouwrijp maken van grond. Wat betreft investeringen in woningen is het de vraag of marktpartijen voor hun bezit in deze wijken voldoende rendement verwachten in relatie tot de risico's. De belangstelling van eigenaren om te investeren zal negatief beïnvloed worden door de lage marktwaarde van hun vastgoed. De overheid kan met haar investeringen in de openbare ruimte als katalysator van stedelijke vernieuwing optreden en daarmee marktpartijen of eigenaar-bewoners een duwtje in de rug geven om de woningvoorraad aan de behoefte aan te passen of te verbeteren. De overheid kan door het aanpassen van de woonomgeving belemmeringen/aarzelingen tot investeringen wegnemen<sup>19</sup>.

Ook op het gebied van verbetering van de particuliere woningvoorraad kan de overheid katalyserend interveniëren. Een eigenaar(bewoner) zal eerder bereid zijn in zijn woning te investeren als zijn burens dat ook doen. In termen van waardestijging zal dezelfde investering meer rendement opleveren als het hele blok wordt aangepast dan als hij de enige gouden tand zal worden in een rijtje van rotte kiezen. De overheid kan faciliterend optreden en daarmee enkele woningeigenaren over de streep trekken.

Het Rigo over de overheidsrol:

*'De overheid is niet alleen redder in nood die de noodzakelijke coördinatie tot stand brengt. Ze is ook eigenaar en beheerder van de publieke ruimte en beïnvloedt op die manier rechtstreeks de kwaliteit van een wijk. Die dubbelrol is trouwens nog niet alles. Want de overheid hoeft niet af te wachten tot een wijk verloedert. Ze heeft ook preventieve rol om cumulatie van problemen zoveel mogelijk te voorkomen. Coördinatie, beheer van de publieke ruimte en preventie van probleemcumulatie van de overheid wordt veelzijdigheid verlangd bij vernieuwing aan de onderkant van de woningmarkt'<sup>20</sup>.*

### **Vraag 5**

**Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?)**

#### **Samenvattend:**

Dat het Rijk zich bemoeit met stedelijke vernieuwing wordt gelegitimeerd vanuit het landelijk welvaartsargument (de steden zijn de motor van de landelijke economie), vanuit het landelijk sociale/rechtvaardigheidsargument (vermindering van verschillen in sociaal-economische positie binnen steden en tussen steden; tegengaan van maatschappelijke onrust en het bewaken van de veiligheid) en vanuit het argument dat de benodigde investeringen de financiële spankracht van gemeenten te boven gaat.

<sup>17</sup> Id. blz. 5

<sup>18</sup> SCP, Uit elkaars buurt 2005 blz. 92-93

<sup>19</sup> B&A kwalitatieve evaluatie ISV 1 2006 blz. 52

<sup>20</sup> Rigo Toekomst stedelijke vernieuwing 2006 blz. 28

Bij de vragen 3 en 4 zagen we dat het logisch is dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft t.a.v. stedelijke vernieuwing. Het CPB vindt bemoeienis door de lokale overheid daarbij voor de hand liggend<sup>21</sup>. Maar is het ook logisch dat de Rijksoverheid zich hiermee bemoeit?

Dat het Rijk zich bemoeit met stedelijke vernieuwing wordt gelegitimeerd door:

- *het besef dat bestrijding van achterstandssituaties en segregatie het belang van het lokale niveau overstijgt.* Grote verschillen in sociaal/economische positie, en segregatie (concentratie gecombineerd met uitval) zijn een potentiële bron van maatschappelijke onrust. Het belang van bestrijding of voorkóming hiervan stijgt daarmee uit boven dat van het lokale. Maatschappelijke onrust vormt immers een bedreiging voor de economische kracht van de grote steden voor 's lands economie en vormt tevens een nationaal veiligheidsrisico. Het Ruimtelijk Planbureau erkent in haar studie<sup>22</sup> tevens het sociale/rechtvaardigheidsargument als legitimatie voor overheidsingrijpen: Ruimtelijk beleid als een bijdrage aan een rechtvaardiger verdeling van middelen en kansen. Daarbij gaat het niet alleen om het verminderen van verschillen binnen steden, maar ook tussen steden.
- *het besef dat grote steden de motor zijn van de nationale economie en dat het belang van stedelijke vernieuwing uitstijgt boven het lokale belang.* Steden worden beschouwd als de motor van de nationale economie en als zijnde van centrale betekenis voor de economische en culturele bloei van het land. Het Ruimtelijk Planbureau erkent in haar studie<sup>23</sup> het welvaartsargument als legitimatie voor overheidsingrijpen op centraal (Rijks-)niveau. Het planbureau wijst erop dat *'ruimtelijk beleid kan bijdragen tot welvaartsgroei en belemmeringen voor welvaartsgroei wegnemen..... Beleid bestaat uit het faciliteren van de concentratie of het wegnemen van belemmeringen voor het vestigen van bedrijven'*<sup>24</sup>. Stedelijke vernieuwing, in de definitie van de Wet stedelijke vernieuwing (zie vraag 1) kan bijdragen aan verbetering van het vestigingsklimaat voor bedrijven en hun werknemers door de vorming van hoogwaardige(r) woon- en leefmilieus, zowel qua woningen, openbare ruimte, leefbaarheid als milieukwaliteit,
- *het besef dat de benodigde investeringen de financiële spankracht van gemeenten te boven gaat.* Stedelijke vernieuwing vergt investeringen in de openbare ruimte en in vastgoed. Investerings in de openbare ruimte en maatschappelijk vastgoed geschiedt door de overheid en de overige investeringen (vooral nieuwbouw van woningen) door corporaties en andere marktpartijen. Na toedeling van kosten bij de stedelijke vernieuwing aan betrokken partijen op basis van verantwoordelijkheid resteert doorgaans een tekort bij de exploitatie, die voor rekening is van de overheid. De tekorten zijn van dien omvang dat zij niet geheel door de gemeenten kunnen worden gefinancierd. Het Rijk moet daarom bijspringen<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> CPB notitie 'Grote stedenbeleid na 2009', 2006 blz. 6

<sup>22</sup> Ruimtelijk Planbureau, Toekomstverkenning grotestedenbeleid, een beschouwing, 2006'

<sup>23</sup> Ruimtelijk Planbureau, Toekomstverkenning grotestedenbeleid, een beschouwing, 2006'

<sup>24</sup> Ruimtelijk Planbureau, Toekomstverkenning grotestedenbeleid, een beschouwing, 2006' blz. 3

<sup>25</sup> ABF-research, De behoefte aan stedelijke vernieuwing 2010-2019, 2006



## Vraag 6.

### Hoe is de verantwoordelijkheid vorm gegeven en waarom?

#### **Samenvattend:**

De verantwoordelijkheid voor de stedelijke vernieuwing is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen Rijk, gemeenten en bij niet-rechtstreekse gemeenten, de provincie. Proces, planning en uitvoering van stedelijke vernieuwing zijn de verantwoordelijkheid van gemeentebesturen. Zij vullen deze verantwoordelijkheid samen met private partijen in.

Het Rijk stuurt op hoofdlijnen, coördineert, signaleert, agendeert, initieert, stimuleert en faciliteert o.m. met (verspreiden van) kennis, monitort de ontwikkeling en voorgang en evalueert en harmoniseert het ingezette instrumentarium.

Daarnaast levert het Rijk, vanwege het feit dat de benodigde investeringen de financiële spankracht van gemeenten te boven gaat, een financiële bijdrage in de kosten van de gemeenten aan stedelijke vernieuwing. Het overgrote deel van de investeringen voor stedelijke vernieuwing (ca. het achtvoudige) wordt opgebracht door gemeenten, corporaties en marktpartijen.

Het Rijk stuurt op hoofdlijnen op inhoudelijke en procesdoelstellingen. De inhoudelijke doelstellingen sluiten aan op het landelijke welvaartsargument en het sociale/rechtvaardigheidsargument voor Rijksoverheidsbemoeyenis, zoals in vraag 5 is weergegeven; de procesdoelstellingen zijn vnl. gericht op ontkokering en afstemming.

De verantwoordelijkheid voor de stedelijke vernieuwing is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen Rijk, gemeenten en bij niet-rechtstreekse gemeenten, de provincie. Uitgangspunt van het ISV is dat proces, planning en uitvoering van stedelijke vernieuwing eerst en vooral een verantwoordelijkheid is van gemeentebesturen. Zij vullen die verantwoordelijkheid in, samen met private partijen zoals bewoners, woningcorporaties en andere huiseigenaren, bedrijven en belangenorganisaties. Om deze reden stuurt het Rijk op hoofdlijnen. Beleidsinhoudelijk stelt het Rijk kaders in de vorm van een Rijksbeleidskader met landelijke doelstellingen met betrekking tot stedelijke vernieuwing. Deze doelstellingen sluiten aan op het landelijke welvaartsargument en het sociale/rechtvaardigheidsargument voor Rijksoverheidsbemoeyenis, zoals in vraag 5 is weergegeven. Daarnaast bevat dit beleidskader procesdoelstellingen vnl. gericht op ontkokering en afstemming. Gemeenten moeten bij de formulering van hun ambities op gebied van stedelijke vernieuwing in hun meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP's) rekening houden met dit beleidskader, maar kennen verder een grote vrijheid wat betreft de invulling. Op deze wijze wordt ervoor zorg gedragen dat gemeenten bijdragen aan de realisering van de landelijke doelstellingen op het gebied van stedelijke vernieuwing.

Het Rijk stelt, vanwege het feit dat de benodigde investeringen de financiële spankracht van gemeenten te boven gaat geld beschikbaar in de vorm van een brede doeluitkering (BDU) voor vijf jaar: het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Het betreft hier een bijdrage in de kosten van de gemeenten aan stedelijke vernieuwing (triggermoney). Het overgrote deel van de investeringen voor stedelijke vernieuwing (ca. het achtvoudige) wordt opgebracht door gemeenten, corporaties en marktpartijen. In het door het Rijk beschikbaar gestelde budget zijn gelden, grotendeels van bestaande subsidieregelingen op het gebied van wonen, ruimte, milieu, fysieke condities voor economische activiteiten en grootschalig groen in de stad, gebundeld. Deze subsidies kenden voorheen elk hun eigen specifieke regelgeving en verantwoording. Het ontschotte ISV-budget is nadrukkelijk een breed investeringsbudget ten behoeve van wonen, milieu, economie (alleen in ISV1), cultuur en groen. Binnen dit budget hebben de gemeenten bestedingsvrijheid.

De keuze voor een BDU als financieel instrument is bij het begin van ISV ingegeven door de overgang van relatief eenvoudig stadsvernieuwingbeleid naar veel complexer stedelijk-vernieuwingsbeleid, de wens om gemeenten een krachtig instrument te geven met grotere bestedingsvrijheid, maar wel binnen een landelijk beleidskader:

*'Het gaat niet meer om een programmatische inhaal van min of meer technische achterstanden*

maar om het stimuleren van uiteenlopende investeringen van derden waarbij een zo groot mogelijk multipliereffect wordt nagestreefd. Stedelijke vernieuwing vraagt om de inzet en betrokkenheid van publieke en private partijen waarbij consensus over de doelbereiking van veel belang is. Gemeenten moeten in staat worden gesteld om te komen tot een daadkrachtige en effectieve aanpak van de stedelijke problemen.

.....  
VROM verwacht van gemeenten dat de inzet van middelen plaatsvindt binnen de wettelijke en beleidsmatige rijkskaders. VROM zal daarom aan de toedeling van middelen nadrukkelijk de voorwaarde verbinden dat de besteding ervan aantoonbaar bijdraagt aan de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen. Gemeenten zullen zich daarover – achteraf, maar ook als daar tussentijds aanleiding toe is – moeten verantwoorden<sup>26</sup>.

De 31 steden (in ISV1 30 steden) die onderdeel uitmaken van het Grotestedenbeleid ontvangen het ISV rechtstreeks van het Rijk (de zogeheten 'rechtstreekse' gemeenten). De provincies verdelen het ISV over andere gemeenten met stedelijke vernieuwingsproblematiek (de zogenoemde 'niet rechtstreekse gemeenten'). Deze gemeenten zijn onder te verdelen naar programmageeenten (gemeenten die een MOP indienen) en projectgemeenten (gemeenten die op basis van een specifiek project budget aanvragen). Voor alle gemeenten is het Rijksbeleidskader ISV1 de toetssteen, door verschillende provincies aangevuld met eigen regionale accenten (variërend van verhoging van de diversiteit van woonmilieus tot lokaal sociaal beleid). De provincie ziet toe op de bovengemeentelijke afstemming en bewaakt dat de gemeentelijke ontwikkelingsprogramma's sporen met het provinciale beleid op die terreinen, waarop de provincie een eigen verantwoordelijkheid heeft.

Na een periode van vijf jaar leggen gemeenten verantwoording af over de geleverde prestaties en de besteding van de middelen. De G31 gemeenten doen dat rechtstreeks aan het rijk in het kader van het GSB, de andere gemeenten doen dat aan de provincie. De Tweede Kamer is over de resultaten van de eerste ISV periode geïnformeerd<sup>27</sup>.

Het Rijk is mede-investeerder in het proces van stedelijke vernieuwing. Daar naast coördineert het Rijk, signaleert, agendeert, initieert, stimuleert, verzamelt en verspreid kennis opdat steden van elkaar kunnen leren door succesvolle aanpakken uit de ene wijk te kopiëren in een andere wijk met vergelijkbare problemen. Daarnaast monitort het Rijk de voortgang en ontwikkelingen in de stedelijke vernieuwing en evalueert en harmoniseert het ingezette instrumentarium.

Naast het financiële instrument van ISV zet het Rijk hiervoor verschillende flankerende instrumenten in (zie vragen 8, 9 en 10).

## Vraag 7

### Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

#### **Samenvattend:**

Het Rijk heeft zowel beleidsinhoudelijke- als procesdoelstellingen aan het begin van het vijfjaarstijdvak geformuleerd.

Twee soorten doelstellingen worden onderscheiden: inhoudelijke doelstellingen en procesdoelstellingen

#### Inhoudelijke doelstellingen

Het ISV heeft als belangrijkste doel het verbeteren van de stedelijke vitaliteit, via voornamelijk de inzet van fysieke middelen, in samenhang met de sociale en economische middelen. Het beleid richt zich dan ook vooral op de kwaliteit van de leefomgeving, waarbij de fysieke aspecten (wonen, werken, ruimte, milieukwaliteit) centraal staan. Fysieke maatregelen (zoals vervanging en verbetering van woningen, herinrichting van de openbare ruimte, herstructurering van bedrijventerreinen, sanering van de bodem, e.d.) vormen de belangrijkste activiteit.

<sup>26</sup> Stedelijke vernieuwing, TK vergaderjaar 1997-1998, 25427 nr. 3

<sup>27</sup> Evaluatie van de wet stedelijke vernieuwing, TK vergaderjaar 2005-2006 30606 nr. 1

De landelijke doelstellingen van ISV1 waren:

- vergroting van de variatie en differentiatie van woonmilieus;
- huisvesting van specifieke bevolkingsgroepen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting;
- tegengaan van onvrijwillige segregatie;
- verbetering van de omgevingskwaliteit;
- zorgvuldig, duurzaam en intensief ruimtegebruik;
- behoud van cultuurhistorische waarden;
- verbetering van de fysieke voorwaarden voor economische activiteit;
- verbetering van de milieukwaliteit en
- versterking van de sociale infrastructuur<sup>28</sup>.

Voor ISV 2 zijn de landelijke doelstellingen vergelijkbaar.

#### Procesdoelstelling

Er zijn naast de inhoudelijke doelstellingen ook diverse procesdoelstellingen geformuleerd. Een deel hiervan was gericht op het proces van het totstandkomen van de Meerjarenontwikkelingsprogramma's, terwijl een ander deel was gericht op het proces tijdens de uitvoering van de plannen. Geformuleerd zijn o.m.:

- het inbedden van de stedelijke vernieuwing/het MOP in lagere termijnvisies
- integraliteit, afstemming met verschillende beleidsterreinen
- afstemming met de regio

#### **Vraag 8, 9 en 10:**

**Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?**

##### **samenvattend:**

VROM heeft in de beschouwde periode een mix van generieke en meer specifieke instrumenten voor stedelijke vernieuwing ingezet. De keuze van de instrumenten(mix) is daarbij in de loop der tijd aangepast aan de actualiteit en gewijzigde omstandigheden.

Het ISV betreft een brede doeluitkering voor een periode van 5 jaar voor gemeenten, als bijdrage in de kosten van stedelijke vernieuwing. Met het Beleidskader stedelijke vernieuwing geeft het Rijk de landelijke beleids- en procesdoelstellingen, waar de steden in hun meerjarenontwikkelingsprogramma's rekening mee moeten houden. Regionale accountmanagers hebben een oog- en oorfunctie wat betreft de realisatie van beleidsdoelstellingen en de regionale component in de beleidsontwikkeling van het Rijk. Onderzoek en kennisoverdracht zijn van belang, zowel voor de steden als voor het Rijk.

De eerste periode van ISV is nadrukkelijk ook neergezet als leerperiode, zowel voor gemeenten als voor het Rijk. In dit kader is het Innovatieprogramma stedelijke vernieuwing in het begin van de eerste ISV-periode geïntroduceerd, met als doel het bereiken van kwaliteitsverhoging en versnelling via stimulering van innovatieve projecten en verspreiding van de leer- en succesfactoren.

Toen halverwege het eerste tijdvak de resultaten tegenvielen heeft het Rijk besloten als aanvulling op de generieke aanpak tot dan toe, samen met de grootste steden (G31) meer specifiek de focus te leggen op een aantal wijken. Dit werd de 56-Wijkenaanpak. Voor de wijken betekent dit politieke aandacht en verschillende faciliteiten, waaronder Impulsteams en het Impulsbudget.

De 13 wijkenpilot is in 2006 geïntroduceerd als experiment voor een nieuwe, onorthodoxe, op maatwerk gerichte, aanpak voor die wijken waar de problematiek dermate complex en verhard is, dat gemeenten er steeds moeilijker zelf uit kunnen komen.

<sup>28</sup> Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing 22 november 2000

Ten behoeve van de herstructurering van wijken zijn door VROM in de periode 2000 t/m 2006 verschillende instrumenten ingezet:

- ❑ financiële instrumenten
- ❑ 56 wijkenaanpak en 13 wijkenpilot
- ❑ accountmanagers en impulsteams
- ❑ onderzoek en kennisoverdracht

#### Financiële instrumenten: ISV, IPSV en Impulsregeling

Het ISV is een brede doeluitkering (BDU). Deze BDU richt zich op de G31 en niet-rechtstreekse gemeenten (voor welke laatste categorie de provincies als budgethouder optreden). De systematiek bestaat uit een meerjarig budget. Aan het eind van de planperiode wordt door de gemeenten en provincies een verantwoordingsverslag ingediend, waarin centraal staan de mate van realisatie van de in de meerjarenontwikkelingsplannen opgenomen ambities en bestedingen. Met het Beleidskader stedelijke vernieuwing geeft het Rijk de landelijke beleids- en procesdoelstellingen, waar de steden in hun meerjarenontwikkelings-programma's rekening mee moeten houden. Zie verder ook vraag 6.

Voor de ISV1 periode is in totaal ca € 1.8 mld. rijksbijdrage beschikbaar gesteld. Voor de tweede planperiode (2005 t/m 2009) is ca € 1,5 mld. beschikbaar gesteld.

De eerste periode van ISV is nadrukkelijk ook neergezet als leerperiode, zowel voor gemeenten als voor het Rijk. Het *Innovatieprogramma stedelijke vernieuwing (IPSV)* is in aanvulling op het ISV als specifieke financiële stimuleringsregeling gericht geweest op versnelling en kwaliteitsverhoging via stimulering van innovatieve projecten en verspreiding van de leer- en succesfactoren.

De middelen werden jaarlijks door middel van een tendermethodiek over subsidieaanvragers verdeeld, waarbij het innovatieve karakter van de plannen één van de belangrijkste criteria voor de verdeling was. Verdeeld over de jaren 2001 t/m 2004 is ca 10% van de financiële middelen ISV besteed aan de IPSV regeling (ca € 180 mln.). Met de komst van de 56 wijkenaanpak is de focus van IPSV in de jaren 2002 t/m 2004 verschoven naar projecten in die wijken.

Vanaf 2005 is een *Impulsregeling* ingevoerd<sup>29</sup>

Hiermee wordt uitwerking gegeven aan artikel 20 van de Wet stedelijke vernieuwing. Deze regelt dat de minister van VROM bij wijze van uitzonderlijke en tijdelijke stimulans subsidie kan verstrekken voor maatregelen op het gebied van de stedelijke vernieuwing. Daarmee konden in aanvulling op de beschikbare ISV middelen specifieke knelpunten die tot stagnatie van de voortgang van stedelijke vernieuwing zouden kunnen leiden, worden aangepakt. De inzet van impulsbudget is gericht op:

- ❑ het opheffen van tijdens de uitvoering van plannen en projecten op het gebied van stedelijke vernieuwing gerezen knelpunten die niet zijn voorzien en die de voortgang van het proces van stedelijke vernieuwing doen stagneren of vertragen;
- ❑ het versnellen van de uitvoering van plannen en projecten op het gebied van stedelijke vernieuwing;

in de prioritaire wijken ("56-wijken aanpak").

Het totaal beschikbare impulsbudget bedraagt € 100 miljoen en is verdeeld over drie gemeentegroepen. Voor de vier grote steden (G4) was een bedrag van twee keer € 35 miljoen beschikbaar voor de jaren 2005 en 2006. De overige rechtstreekse gemeenten (G27) hadden in 2006 trekkingsrechten voor een bedrag van € 20 miljoen en de niet-rechtstreekse gemeenten voor € 10 miljoen. Het gehele bedrag is ondertussen omgezet in verplichtingen.

---

<sup>29</sup> Tijdelijke regeling impulsbudget stedelijke vernieuwing 2005 & Besluit impulsbudget stedelijke vernieuwing 2006 t/m 2009.

### 56 wijken aanpak en 13 wijkenpilot

Naast generieke maatregelen die gelden voor het gehele stedelijke gebied in Nederland, zijn er in 2002 56 prioriteitswijken aangewezen, die extra aandacht krijgen bij de stedelijke vernieuwing. De 56-Wijkanaanpak is het tussentijdse sturingsantwoord van het Rijk op de tegenvallende resultaten in het eerste tijdvak van de stedelijke vernieuwing. Het maakt deel uit van het Actieprogramma Herstructurering. Het gaat binnen de 56-Wijkanaanpak om een samenhangend pakket dat zich richt op versnelling van de herstructurering in de steden en komt voort uit de wens om de focus van het beleid te richten op de belangrijkste knelpunten. De wijken zijn voorgedragen door de destijds dertig grootste gemeenten (later de G31). Met het voordragen van wijken voor de prioritaire wijkaanpak verplichtten deze gemeenten zich tot het maken van concrete, meetbare prestatieafspraken met lokale partners (m.n. met corporaties), gericht op een snel resultaat. Daarbij gaven zij aan welke faciliteiten zij van VROM nodig hebben om het tempo in de stedelijke vernieuwing te kunnen verhogen. In het kader van de 56-Wijkanaanpak zijn verschillende faciliteiten (onder meer de impulsteams, het afsprakenkader "De kosten in beeld, de kosten verdeeld", en de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) gerealiseerd. Het Impulsbudget richtte zich op de 56 wijken. De extra focus via de introductie van de 56 wijkanaanpak in 2002, waarmee het Rijk intensiever in het stedelijk vernieuwingsproces is gaan participeren en gaan faciliteren, heeft tot versnelling van de uitvoering geleid. Meer dan voorheen werd in de 56 wijken ook een verbinding gelegd met de sociaal-economische agenda. De fysieke aanpak fungeerde vaak als motor om ook processen op deze terreinen op gang te helpen. Verder heeft deze aanpak een impuls betekend voor substantiële investeringen van andere partijen. In de bijlage wordt uitgebreider aandacht besteed aan de 56 wijkanaanpak.

### *13 wijkenpilot ('nieuwe coalities voor de wijk')*

In 2006 is het Rijk gestart met de zogenaamde 13 wijkenpilot. Gemeenten stuiten bij de aanpak van probleemwijken vaak op regels en gewoonten. Daardoor worden sommige ingewikkelde problemen niet (blijvend) opgelost. Er moeten dan knopen worden doorgesneden en resultaten worden bereikt. Door samen te werken, creatief te zijn, durf te tonen en dwars door bestaande structuren en standaardwerkwijzen heen te breken, kan dat. Dat is wat het project 'Nieuwe coalities voor de wijk' voor ogen heeft. Deze aanpak staat symbool voor een goede bestuurlijke samenwerking en het vertrouwen van de rijksoverheid in de slagkracht van het lokaal bestuur. In het project 'Nieuwe coalities voor de wijk' hebben lokale partijen, samen met het Rijk, dertien aandachtswijken gekozen waarin nieuwe coalities (samenwerkingsverbanden) gestalte krijgen. Voor elk van de dertien wijken zijn zogenaamde adoptieteams samengesteld. Deze adoptieteams bestaan uit een wethouder van de gemeente waarin de wijk ligt, een directeur-generaal van een departement (met uitzondering van Defensie en Buitenlandse zaken zijn alle departementen betrokken) en een onafhankelijk deskundige. Daarnaast is aan elke wijk een bewindspersoon gekoppeld. De leden van de adoptieteams hebben zich ingezet op het bereiken van concrete resultaten op 1 mei 2007. De uitkomsten van pilot zullen worden benut bij de vormgeving van het programma 'Van Probleemwijk naar Prachtwijk'

De 13 wijkenpilot is ingezet naar aanleiding van de constatering dat in een aantal wijken de problematiek dermate complex en verhard is, dat gemeenten er steeds moeilijker zelf uit kunnen komen. De generieke aanpak schiet tekort om ook in deze wijken tot resultaten te komen. De groepen met de grootste problemen worden onvoldoende bereikt. In aanvulling op de programmasturing is daarom maatwerk nodig, waarbij Rijk en gemeente op basis van wederzijdse belangen in een partnershipachtige benadering gaan samenwerken.<sup>30</sup>

### Accountmanagers en Impulsteams

VROM zet regionale accountmanagers, als intermediair tussen Rijksbeleid en gemeentelijke uitvoering in om te stimuleren dat politiek geaccordeerde beleidsdoelstellingen, vertaald naar regionaal en lokaal niveau, daadwerkelijk worden gerealiseerd en dat de regionale component in

<sup>30</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 30128 nr. 12 blz. 1 en 2

de beleidsontwikkeling van VROM wordt meegenomen. Accountmanagers hebben als het ware een oog en oorfunctie.

Om eventuele impasses te helpen doorbreken, zet VROM impulsteams in bij de aanpak van de 56-Wijken. Deze teams voor de herstructurering zijn vergelijkbaar met de 'aanjaagteams' voor de stagnerende nieuwbouw. Een impulsteam bestaat uit één of meer externe deskundigen en de betrokken accountmanager van de directie Stad&Regio van het Ministerie van VROM. Inzet van een impulsteam gebeurt op verzoek of naar aanleiding van signalen van een gemeente of een andere lokale partij in overleg met de VROM-accountmanager. Het impulsteam geeft onafhankelijk en kosteloos advies.

#### Onderzoek en kennisoverdracht

##### *Afsprakenkader "De kosten in beeld, de kosten verdeeld"*

Bij de uitvoering van herstructurering is gebleken dat het vaak de langdurige en complexe onderhandelingen over het vraagstuk van de kostenverdeling zijn, die de voortgang van de herstructurering belemmeren. Ten behoeve hiervan heeft het Ministerie van VROM een handleiding ontwikkeld die lokale partijen ondersteunt bij het maken van afspraken over kostenverdeling bij herstructurering. Dit stelt een benaderingswijze voor die een helder zicht biedt op de berekening, toerekening en deling van kosten, opbrengsten en risico's. De benaderingswijze biedt gemeenten en woningcorporaties een eenduidige rekenmethodiek. Door consequent en op gelijke uitgangspunten te rekenen en redeneren, kunnen partijen sneller overeenstemming bereiken dan nu vaak het geval is.

#### *IPSV en het KEI*

Het eerder genoemde IPSV had kennisoverdracht als een belangrijke doelstelling. Specifiek voor kennisoverdracht is in 2000 het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing opgericht (KEI). KEI is een publiek-privaat gefinancierde netwerkorganisatie, bestaande uit meer dan 230 partners, gericht op kennisverspreiding op het gebied van stedelijke ontwikkeling en richt zich op de transformatie van de bestaande stad. De rijksoverheid (met het ministerie van VROM als belangrijkste financier en tevens grootste KEI-partner) draagt voor 40% bij aan de kosten, de rest komt van de aangesloten partners.

VROM heeft in de periode 2000 t/m 2005 een bedrag van jaarlijks € 285.000,= bijgedragen aan KEI, vanaf 2006 is dit bedrag verhoogd tot €373.000,= Daarnaast is bijgedragen aan diverse kennisprogramma's en onderzoeken m.b.t. stedelijke vernieuwing van KEI. In de periode van 2001 t/m 2006 betrof dit boven de jaarlijkse bijdragen een totaalbedrag van ca 1.2 mln.

#### Samenhang van de instrumenten:

Met het pakket van flankerende instrumenten rondom ISV zoals in het voorafgaande is weergegeven, is beoogd een wederzijdse beïnvloeding te creëren teneinde op een geïntegreerde manier de stedelijke vernieuwing te bevorderen.

Ecorys concludeert over het flankerend instrumentarium:

- *'Het flankerend instrumentarium van het ISV is een zinvolle combinatie van het aanjagen, proberen te versnellen van het proces enerzijds en het aanbieden van inhoudelijke 'tips en tools' om te voorkomen dat eenieder het wiel opnieuw moet uitvinden, anderzijds. Beide zijn gericht op verhoging van zowel de efficiëntie, als effectiviteit van de stedelijke vernieuwing en daarmee is een geïntegreerd pakket geboden.*
- *De 56-Wijkeraanpak biedt focus op de aanpak van probleemgebieden en vooral op het verhogen van het tempo hierin, een vergelijkbaar doel als dat van de impuls- en aanjaagteams. Hierbij gaat het steeds om versnellen, aanjagen van de stedelijke vernieuwing.*
- *Ook het IPSV heeft het doel versnelling (naast verbetering) van de stedelijke vernieuwing gediend, maar was ook bedoeld als bron voor het verspreiden van handige 'tips en tools'. Uiteindelijk is primair het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing uitgegroeid tot veel gehanteerde bron voor dit soort informatie. Er bestaat vooral behoefte aan concrete handvatten. Het afsprakenkader "De kosten in beeld, de kosten verdeeld" werd dan ook als nuttige handreiking gezien".<sup>31</sup>*

<sup>31</sup> Ecorys Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1) 2006 blz. 38

## Vraag 11

### Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

#### Samenvattend:

Concluderend kan gesteld worden dat:

- ❑ het ISV en het flankerende instrumentarium doelmatig is geweest vanuit de invalshoek van bedrijfsvoerings- en overige administratieve lasten voor zowel het betrokken departement als de gemeenten
- ❑ ISV als een van de eerste specifieke uitkeringen is overgegaan op de Single-Information en Single Audit structuur (verantwoording via de gemeenterekening).
- ❑ Het aannemelijk is dat de proceseisen verbonden aan ISV (die uiteraard administratieve lasten met zich meebrengen) mede hebben bijgedragen aan een verbeterde (blijvende) inbedding van stedelijke vernieuwing in de gemeentelijk planning en controlcycli.

Aan de uitvoering van het beleid, dat voornamelijk door de gemeenten gestalte heeft gekregen, kleven noodzakelijke administratieve lasten. Uit een verkenning van Twijnstra en Gudde<sup>32</sup> van de administratieve lasten voor de periode 2005-2010 blijkt, dat over de daaraan voorafgaande periode door de gemeenten in het kader van het GSB gemiddeld 0.5% van de subsidiestroom aan zogenaamde 'interbestuurlijke lasten' kwijt waren. EIM begroot de administratieve lasten voor VROM t.a.v ISV1 (hele periode) op ca €500.000<sup>33</sup> en voor de gemeenten als totaliteit op ca € 22 mln. De belangrijkste kostenveroorzakers waren het opzetten van een monitoringsysteem, de onderhandelingen, het opstellen van AO's en het aanpassen van de planning en controlcycli. Ten opzichte van de normen van de Actal voor specifieke uitkeringen is het percentage overigens zeer laag te noemen. Dit hangt samen met de gekozen methodiek van een brede doeluitkering. Verdere verbetering in de ISV 2 periode zal worden bereikt door opname van ISV2 in de systematiek van single information/single audit. Dit alles zal de administratieve lasten voor gemeenten verlagen. Veel kosten van de gemeenten die betrokken zijn bij de administratieve lasten hadden overigens ook het karakter van 'investeringen' in de planning en controlcyclus: omdat ISV door daarin vervatte doelenstructuur en procesvereisten heeft bijgedragen aan een betere inbedding van stedelijke vernieuwing in de gemeentelijk planning- en controlcycli, zullen de gemeenten ook in latere fases hiervan kunnen profiteren.

Hoewel de cijfers wel mee lijken te vallen, ervoeren gemeenten de verantwoording aan het Rijk als een grote last:

*'Als je met gemeenten spreekt over de verantwoording, wordt vrijwel meteen aangegeven dat zij zich storen aan het detailniveau waarop verantwoording moet worden afgelegd. Deze kritiek wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk neergelegd. Bestuurders wijzen hierbij op de rol die de gemeenteraad heeft in het duale stelsel en het onderzoek dat wordt verricht door de lokale Rekenkamers en de gemeentelijke accountantsdiensten. In die zin vindt men dat het Rijk in de verantwoording te weinig rekening houdt met deze lokale ontwikkelingen van het duale stelsel'<sup>34</sup>.*

Het tenderkarakter van IPSV bracht logischerwijze hogere administratieve lasten met zich mee. De omvang hiervan is niet exact bekend. Wel is uit de evaluatie van het IPSV gebleken dat de lasten niet als bijzonder hoog zijn ervaren, wat gelet op het experimentele karakter goed te verklaren is. Wel bleek dat aanvragers van plannen die waren afgewezen, de lasten hoger ervoeren dan zij die wel een toekenning kregen. Daar staat tegenover dat, objectief gezien, de administratieve lasten bij de kansrijke plannen hoger waren, daar niet zelden extra overleg en informatie-uitwisseling voor de definitieve beoordeling noodzakelijke waren. Op basis van toegewezen projecten bleek dat minder dan 5% van de aanvragers de lasten als te hoog

<sup>32</sup> TwijnstraGudde 'Onderzoek naar de administratieve lasten van het Derde Grotestedenbeleid' 2006

<sup>33</sup> EIM, Pilotmetingen Administratieve lasten Eigen Regelgeving Overheid (d.d. 24-2-2006) blz. 69

<sup>34</sup> B&A Kwalitatieve evaluatie ISV1 2006, blz. 40

kwalificeerden. De overige 95 % van de (toegewezen) aanvragers vonden de lasten 'neutraal', 'redelijk' of 'weinig'<sup>35</sup>. Het VROM interne traject, met beoordeling- en (externe) adviescommissies leverde verhoudingsgewijs veel inspanningen op. De externe adviescommissie is in een later stadium afgeschaft, omdat in toenemende mate werd getwijfeld aan de toegevoegde waarde.<sup>36</sup>

Daarnaast is uiteraard capaciteit en extern budget besteed aan de overige beleidsinstrumenten zoals deze zijn weergegeven in het antwoord op vraag 8. De administratieve toerekening van ambtelijk capaciteit en externen binnen VROM is niet zodanig verbijzonderd dat deze kosten zonder nader onderzoek zijn te achterhalen, de kosten voor mede- financiering van KEI zijn vermeld in het antwoord op vraag 8.

De administratieve lasten van de nog niet afgeronde impulsregeling zijn nog niet bekend. Als gevolg van een eenvoudige aanvraag en vaststellingsprocedure is wel gepoogd deze zo minimaal mogelijk te houden. Alle projecten zijn ondertussen toegekend. Er zal nog uitfinanciering en vaststelling plaatsvinden. Vereist is dat bij de vaststellingsverzoeken een accountantsverklaring en -rapport moet worden gevoegd.

Concluderend kan gesteld worden dat het ISV en het flankerende instrumentarium doelmatig is geweest vanuit de invalshoek van bedrijfsvoerings- en overige administratieve lasten voor zowel het betrokken departement als de gemeenten, als het vergeleken wordt met vergelijkbare (specifieke) uitkeringen. Ook behoort VROM wat ISV betreft tot de voorhoede bij het opnemen van specifieke uitkeringen in de zogenaamde single information en single audit structuur (SISA). Hierbij dient te worden aangetekend dat de steden de omvang van de administratieve lasten tot nu toe als hoog hebben ervaren. Dus ondanks de door Twijnstra en Gudde geconstateerde beperkte last. Met name het opzetten van definities en indicatoren, najlende definitiestudies na het afsluiten van convenanten en het onderbrengen van nieuwe indicatoren in het GSB3 regime, alsmede het verantwoordingstraject, werden als belastend ervaren. Deze inspanningen hadden overigens ook een investeringskarakter, aangezien een betere inbedding van stedelijke vernieuwing in de gemeentelijke planning en controlcycli daarmee is gestimuleerd.

---

<sup>35</sup> Ecorys, Evaluatie IPSV, Rotterdam januari 2005

<sup>36</sup> idem, blz. 48



## Vraag 12

**Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?**

### **Samenvattend:**

Het grootste deel van de procesdoelstellingen van ISV is gehaald: meer integraal en programmatisch werken, meer focus op uitvoering en resultaat(afspraken), meer interactie tussen bestuurslagen en duidelijker gebiedsgericht werken. Dit neemt echter niet weg dat op het gebied van ontkokering nog belangrijke winst te behalen valt, zowel bij de gemeenten als bij het Rijk.

Ondanks de 'inwerk- en leerperiode' van ISV 1 en de ongunstige conjuncturele ontwikkelingen is 58% van de voorgenomen productie eind 2004 in zijn geheel gerealiseerd en 23% gedeeltelijk. Ca. 19 procent is (nog) niet tot stand gekomen en zal voor een belangrijk deel in de ISV 2 periode worden gerealiseerd.

Er hebben zich gedurende de ISV 1 periode verschillende positieve ontwikkelingen in de steden voorgedaan: toename van hoger opgeleiden, stijging van de inkomenspositie, positieve invloed op de migratie (vertreksaldo daalt), verbetering van de sociale en fysieke kwaliteit, toename van het aandeel koopwoningen en stijging van de waarde van de woningvoorraad. Dit betekent een hogere waardering voor de steden. Het vertrouwen in de buurt, met name in de prioriteitswijken, alsmede de ervaren cohesie zijn in de periode 2002-2006 gestegen.

Objectief (econometrisch effectiviteitsonderzoek) en intersubjectief (verschillende onderzoeken die in dezelfde richting wijzen) tezamen zijn er sterke aanwijzingen dat ISV effectief is in het behalen van de gestelde maatschappelijke doelstellingen op het gebied van stedelijke vernieuwing.

In vraag 7 staat vermeld welke doelstellingen het Rijk had met ISV1. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke doelstellingen en procesdoelstellingen. Eind 2004 is de eerste vijfjaarsperiode afgesloten en is de balans van het ISV en de flankerende instrumenten (zie vraag 8) opgemaakt.

Daarbij is onderzocht in hoeverre de vooraf geformuleerde

1. procesdoelstellingen van het instrument ISV zijn gehaald;
  2. inhoudelijke doelstellingen zijn gehaald;
- waarbij gekeken is:
- a. wat de concrete productieresultaten (output) zijn geweest op de in de meerjarenontwikkelingsprogramma's opgenomen ambities;
  - b. hoe de steden zich gedurende de vijfjaarsperiode hebben ontwikkeld (outcome);
  - c. of de ontwikkelingen in de steden toe te schrijven zijn aan ISV.

### 1. procesdoelstellingen

De procesdoelstellingen van ISV zijn voor een belangrijk deel gehaald:

*'De werkwijze van de steden is structureel beïnvloed*

- Mede als gevolg van het ISV is de werkwijze in gemeenten en daarmee het lokale beleidsproces verbeterd. Dit doet zich met name voor op het gebied van integraler en meer programmatisch werken, meer focus op uitvoering en resultaat(afspraken) en het duidelijker gebiedsgericht werken. De gemeenten zijn door het opstellen van de MOP's verder ook meer gewend vanuit strategischer, middellange termijnplannen te werken.*
- De interactie tussen Rijk, provincies en gemeenten is nadrukkelijk toegenomen, maar ook de samenwerking met andere partijen, zoals de corporaties.*
- De ISV-sturing heeft de gemeenten gefaciliteerd bij het behalen van de doelstellingen en is bevorderend voor een goede lokale afweging: door extra middelen en meerjarige zekerheid*

*ontstaat meer keuzevrijheid oftewel mogelijkheden voor lokale afwegingen/maatwerk. Daarnaast zijn deze middelen meer ontschot aangeboden (meerwaarde ten opzichte van Rijksbudgetten per onderdeel) en is in de grote steden in samenhang met het bredere GSB een integrale aanpak van de stedelijke vernieuwing mogelijk gemaakt<sup>37</sup>.*

Integraal werken en ontkokering hebben weliswaar een impuls gekregen; *'De verkokering tussen beleidsterreinen binnen gemeenten is afgenomen (horizontale integratie)..<sup>38</sup> dit neemt echter niet weg dat op het gebied van ontkokering nog belangrijke winst te behalen valt, zowel bij de gemeenten als bij het Rijk: 'Om te komen tot een integrale, gebiedsgerichte aanpak van problemen was meer samenwerking noodzakelijk binnen de gemeente. Om te spreken van een vergaande ontkokering zou te ver gaan, maar dat er meer is samengewerkt, is evident<sup>39</sup>.*

*'Ondanks positieve effecten van ISV op de wijze van werken, interactie en besluitvorming op het gebied van stedelijke vernieuwing (zie ook hoofdstuk 6)14, noemen gemeenten verkokering bij henzelf ook als reden voor vertraagde uitvoering van de plannen.....<sup>40</sup> En verder:*

*'Vaak noemen rechtstreekse gemeenten (G3) dat hun beoogde integraliteit in beleid en uitvoering werd belemmerd door het feit dat op Rijksniveau de Ministeries in het kader van het GSB juist pijler- of zelfs regelingsgewijs hun prioriteiten hebben opgelegd en dat de afstemming hiertussen extra inspanningen kostte. Immers, waar grenzen worden gelegd, ontstaan afstemmingsproblemen. Deze extra inspanningen golden zowel de afstemming tussen de pijlers als binnen de pijlers zelf. Ten eerste betekent de pijlergewijze opbouw in zichzelf nog steeds een verkokering, hoewel door de reeds gerealiseerde bundelingen van regelingen vaak al een stuk minder dan voorheen. Ten tweede kregen gemeenten binnen dezelfde pijler toch soms ook nog te maken met aparte regelingen met een eigen werkwijze en/of specifieke doelstellingen.....<sup>41</sup>*

Wat vrijwel niet gehaald is op het gebied van procesdoelstellingen, op enkele positieve uitzonderingen na, betreft de regionale afstemming: *'Het ISV heeft vrijwel geen invloed gehad op (de bevordering van) de regionale samenwerking. Gemeenten die samenwerken geven aan dat de betreffende samenwerking al bestond voordat het ISV1 werd ingevoerd. Soms werden de MOP's onderling uitgewisseld, echter zonder dat de samenhang ertussen werd gezocht.<sup>42</sup>*

## 2. Inhoudelijke doelstellingen

De resultaten op de inhoudelijke doelstellingen kunnen niet los gezien worden van het nieuwe sturingsconcept dat met ISV werd geïntroduceerd en de ontwikkeling van de economische conjunctuur. Voor zowel de steden als het Rijk was programmasturing via het ISV nieuw. Partijen moesten wennen aan de nieuwe rolverdelingen en de nieuwe beleidsopgave. In 1999 hebben de steden hun ambities op gebied van stedelijke vernieuwing voor het eerst verwoord in hun integrale MOP's. De totstandkoming hiervan was voor velen een tour de force. De nieuwe systematiek stelde eisen aan het proces en de werkwijze. De voorbereidingstijd voor het maken van de MOP's bleek achteraf te krap. De ambities in de MOP's waren soms, mede als gevolg van de gunstige conjunctuur aan het einde van de jaren '90, onrealistisch hoog:

*'Voor veel gemeenten was een Meerjaren ontwikkelingsprogramma (MOP) nieuw en was het opstellen ervan een zoektocht naar de juiste vorm. Achteraf zijn veel gemeenten van mening dat hun eerste MOP veel te ambitieus was. De neiging was het brede gemeentelijke beleid met al haar doelstellingen in het MOP te verwoorden... Voor het ISV2 zijn gemeenten selectiever te werk gegaan en hebben alleen doelstellingen opgevoerd die naar verwachting ook echt kunnen worden gerealiseerd..<sup>43</sup>*

In het eerste ISV-jaar zat de economie nog mee, maar al ras verslechterde deze zienderogen. De economische conjunctuur zat voor de rest van het tijdvak duidelijk tegen. Steeg het bruto binnenlands product in 2000 nog met ca. 3.5 %, in 2001 was de groei gedaald tot nul en in 2003 was er zelf sprake van een daling. Met alle gevolgen van dien voor het investeringsklimaat en daarmee tevens voor de woningproductie.

<sup>37</sup> Ecorys Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1) 2006 blz. 45/46

<sup>38</sup> Ecorys Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1) 2006 blz. 39

<sup>39</sup> B&A Kwalitatieve evaluatie ISV1 2006, blz 49

<sup>40</sup> Ecorys Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1) 2006 blz. 25

<sup>41</sup> Ecorys Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1) 2006 blz. 40

<sup>42</sup> B&A Kwalitatieve evaluatie ISV1 2006, blz.21

<sup>43</sup> B&A Kwalitatieve evaluatie ISV1 2006, blz. 16

De uitvoering van de MOP's kwam traag op gang. Voorts bleken de complexiteit van processen, de effecten van vertraagde planvorming elders, het moeizamer tot stand komen van samenwerking dan vooraf verwacht en veranderde plannen, tot vertraging te kunnen leiden. Dit alles resulteerde in een lage productie in de eerste periode.

## 2a. Productieresultaten

De steden zijn er – ondanks de moeilijke start - in termen van concrete productie, in geslaagd belangrijke resultaten te boeken. Van alle in de MOP's geformuleerde inhoudelijke doelstellingen in het kader van ISV is aan het einde van de vijfjaarsperiode 58 procent gerealiseerd en 23 procent gedeeltelijk gerealiseerd. Ca. 19 procent is (nog) niet tot stand gekomen<sup>44</sup>. Van de (nog) niet of niet volledig gerealiseerde ambities zal een belangrijk deel in de ISV 2-periode alsnog worden gerealiseerd.

Onderstaand enige realisatiecijfers voor de G30 (de percentages geven weer welk deel van de ambitie uit de MOP's is gerealiseerd):

### economie

- o herstructurering bedrijventerreinen (787 ha) 54%
- o aanleg nieuwe bedrijventerreinen (1.188 ha) 64%
- o oprichting bedrijfsverzamelgebouwen (102.051 m<sup>2</sup>) 25%  
(aantal 13) 50%
- o ontwikkeling kantoorlocaties (846.500 m<sup>2</sup>) 70%

### woningbouw

- o nieuwbouw woningen<sup>45</sup> (113.100) 66%
- o sloop (17.960) 70%
- o renovatie (25.093) 76%
- o verkoop huurwoningen door corporaties (29.020) 49%
- o studentenwoningen (2.399) 62%
- o ouderenwoningen (18.697) 94%
- o aantal vrije kavels (2.124) 28%

### Openbare ruimte

- o groengebieden (klein- en grootschalig) (95) 66%
- o kwaliteit van de openbare ruimte (43) 66%
- o gebouwde parkeerplaatsen (5.166) 89%
- o aantal parkeergarages (9) 53%
- o cultuurhistorische elementen (612) 95%

### milieu

- o aantal bodemsaneringen (1.576) 108%
- o m<sup>2</sup> gesaneerde oppervlak (4.450.021) 80%
- o m<sup>3</sup> gesaneerde grond (5.205.100) 69%
- o aantal m<sup>3</sup> verontreinigd grondwater (8.504.051) 39%
- o aantal bodemprestatie-eenheden (22.754.506) 62%
- o aanpak geluidshinder (12.387) 63%

De cijfers laten een gedifferentieerd beeld zien. Gemiddeld een flinke productie, met uitschieters naar boven en beneden. Het terugtrekken of uitstellen van private investeringen als gevolg van de verslechterende economie laten zich duidelijk in de realisatie van sommige ambities zien. Op milieugebied ligt de verklaring voor het gedifferentieerde beeld voor een belangrijk deel in de mate waarin de milieuambities gekoppeld zijn aan een breder herstructureringsplan. Samenhang met herstructurering betekent over het algemeen een hogere realisatie; waar dat niet het geval is blijven de prestaties vaak achter.

## 2b. Ontwikkeling in de steden

De waarde-ontwikkeling van de woningvoorraad wordt algemeen gezien als een belangrijke graadmeter voor de waardering van de woning en de fysieke en sociale kwaliteit van de woonomgeving. In de beschouwde periode is de waarde van woningvoorraad in de steden sterker gestegen dan landelijk. Ook op andere fronten hebben zich in de steden gedurende de

<sup>44</sup> Ecorys Resultaatsanalyse ISV1 2006

<sup>45</sup> Circa 70% van de nieuwbouwproductie betreft uitbreidingsnieuwbouw, waarvoor BLS-geld beschikbaar is gesteld, circa 30% betreft sloop vervangende nieuwbouw.

ISV 1-periode positieve ontwikkelingen voorgedaan: qua bevolkingssamenstelling, aandeel koopwoningen en sociale en fysieke leefbaarheid:

*'Er wonen nu meer hoger opgeleiden in deze steden en de inkomenspositie is gestegen. De migratie is positief beïnvloed: het vertreksaldo daalt. Het sociaal klimaat in naoorlogse wijken is verbeterd. Het aandeel van koopwoningen is toegenomen en de waarde van de woningvoorraad (prijs) is gestegen. Per saldo betekent dit een steeds hogere waardering voor de G30-steden.'*<sup>46</sup>

De stijging van de waardering voor de leefbaarheid blijkt ook uit de:

- *'Stijging van het gemiddelde rapportcijfer voor de woonomgeving*
- *Stijging van het aandeel inwoners dat (zeer) tevreden is over de groenvoorziening in de buurt*
- *Daling van het kengetal "verloedering"*<sup>47</sup>

*'Het aandeel mensen dat vaak last heeft van vormen van vervuiling, vernieling en overlast is afgenomen ten opzichte van 2002. Vooral van vormen van vervuiling en vernieling heeft men minder last. Verbetering is vooral opgetreden in grotere gemeenten, inclusief de prioriteitswijken. [ ] Ook wat overlast betreft is een verbetering zichtbaar...'*<sup>48</sup>

Het vertrouwen in de buurt, gemeten aan het aantal mensen dat vindt dat hun buurt vooruit is gegaan versus het aantal mensen dat vindt dat de buurt achteruit is gegaan, is met name in de prioriteitswijken van de G31 tussen 2002 en 2006 minder negatief geworden. Kijken we naar de verwachting voor het komende jaar, dan zien we dat de balans tussen pessimisme en optimisme in de 56-wijken is omgeslagen. Waren er in 2002 nog meer mensen die achteruitgang verwachtten dan vooruitgang, in 2006 zijn de optimisten nipt in de meerderheid. Ook in de overige delen van de G4 is de stemming verbeterd. In de G27 (exclusief de 56-wijken) is de verhouding niet veranderd, maar daar waren de optimisten al in de meerderheid.<sup>49</sup>

Wat betreft de sociale kwaliteit is over de G30 als totaal gemeten sprake van een lichte verbetering. Binnen deze groep is echter sprake van een gemengd beeld:

*'De doelstelling versterken van de sociale infrastructuur (doelstelling 7) laat een gemengd beeld zien. In de G4 is, met uitzondering van Rotterdam, een duidelijke verbetering zichtbaar. Voor de overige grote steden is het beeld divers..... Uit de ontwikkeling van de indicatoren voor doelstelling 8, het verbeteren van de veiligheid, blijkt dat de veiligheid in de grote steden in objectieve zin is toegenomen'*<sup>50</sup>. Volgens de meest recente cijfers is de ervaren cohesie in de buurt tussen 2002 en 2006 over de gehele linie (ook in de prioriteitswijken) toegenomen.<sup>51</sup>

Wat betreft economische doelstellingen is er een gedifferentieerd beeld:

*'De economische doelstellingen binnen het ISV zijn gemiddeld achtergebleven ten opzichte van andere ISV-doelstellingen. Desalniettemin is de tevredenheid van ondernemers op het gebied van ruimte voor bedrijvigheid toegenomen. Verder waarderen ondernemers de ontwikkeling ten aanzien van de bereikbaarheid van bedrijven ook beter dan aan het begin van de ISV1-periode. Met name de vier grote steden laten een daling van het aandeel vertrekkende bedrijven zien. Voorts hebben fysieke maatregelen, zoals het opknappen van de binnenstad en het stimuleren van stedelijke attracties gezorgd voor meer werkgelegenheid in de detailhandel in de steden.'*<sup>52</sup>

### 2c. In hoeverre zijn de ontwikkelingen in de steden toe te schrijven aan ISV?

Bij de vraag in hoeverre de ontwikkelingen in de steden toe te schrijven zijn aan ISV zou idealiter een causaal verband aangetoond moeten worden tussen de inzet van het instrumentarium en het bereikte maatschappelijk effect. Dergelijk onderzoek is methodologisch gezien altijd een lastige opgave. Er zijn immers, naast het ingezette instrumentarium, tal van aspecten en ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn geweest op de geconstateerde maatschappelijke ontwikkelingen. In z'n algemeenheid geldt dat onderzoek naar de causaliteit tussen de inzet van beleidsinstrumen-

<sup>46</sup> Ecorys Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1) 2006 blz. 27

<sup>47</sup> Monitor ISV1 Voortgang stedelijke vernieuwing G30 2000-2004 2006 blz. 104

<sup>48</sup> Wonen op een rijtje, ministerie van VROM 2007 blz. 70 en 74

<sup>49</sup> Wonen op een rijtje, ministerie van VROM 2007

<sup>50</sup> Evaluatie Tweede convenantsperiode Grotestedenbeleid (1999-2004) 2006 blz. 31 en 32

<sup>51</sup> Wonen op een rijtje, ministerie van VROM 2007

<sup>52</sup> Ecorys Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1) 2006 blz. 27

ten en maatschappelijke effecten spaarzaam is en zich nog verder moet ontwikkelen. Zo ook op het vlak van stedelijke vernieuwing. Atlas voor Gemeenten heeft in haar onderzoek naar de Effectiviteit van Grotestedenbeleid<sup>53</sup> een dergelijke causaliteit voor o.m. het ISV onderzocht. Met behulp van econometrische methoden heeft Atlas onderzocht in hoeverre het GSB (in casu het ISV-beleid) heeft bijgedragen aan zowel de gunstige ontwikkeling van de woningprijzen in de GSB/steden als de stijging van het aandeel hoogopgeleiden (en daarmee naar verwachting de midden- en hoge inkomensgroepen) *'De resultaten van de effectmeting van GSB-II op de verbetering van het stedelijke woonmilieu leren dat het grotestedenbeleid in de periode 2000-2004 meetbaar heeft bijgedragen aan een gunstiger bevolkingssamenstelling in de grote steden. Daardoor of daarenboven hebben de investeringen in stedelijke vernieuwing de waarde van de totale woningvoorraad van de GSB-steden vergroot, en niet alleen die van de nieuwe woningen in de opgeknapte wijken. Dat betekent dat GSB-steden sinds GSB-II gemiddeld aantrekkelijker geworden zijn om in te wonen dan niet-GSB-steden, en dat mensen bereid zijn om extra te betalen voor die toegenomen attractiviteit'*<sup>54</sup>.

De wat 'zachtere bewijzen' van de effectiviteit van ISV zijn afkomstig uit verschillende onderzoeken die een plausibel verband schetsen tussen de inzet van het instrument en de geconstateerde ontwikkelingen. Als verschillende onderzoeken in dezelfde richting wijzen is er sprake van intersubjectiviteit.

B&A citeert in haar onderzoek geïnterviewden: *'Volgens veel gesprekspartners zouden veel projecten zonder het ISV1 niet zijn gestart en/of gerealiseerd. Gemeenten spreken van een "dwingend verband" tussen ISV en effecten.'*<sup>55</sup>

Kleinhans legt een direct verband tussen herstructurering en sociaal klimaat<sup>56</sup>. De herstructurering leidt volgens zijn onderzoek tot gunstige effecten op het sociaal klimaat in naoorlogse wijken. Er is veel overlast verdwenen en het is er rustiger geworden. Bovendien gaan de meeste bewoners er in hun woonsituatie op vooruit, inclusief mensen die noodgedwongen uit hun buurt moesten verhuizen. Daarnaast behoren nieuwkomers vaker dan doorstromers binnen de buurt of uit de omliggende buurten tot de midden- en hogere inkomensgroepen. Zij maken de keus voor de wijk op positieve gronden. Vaak uit dit zich in een actieve inzet voor de buurt. Het aanzien van de buurten is verbeterd. De negatieve impact van gedwongen verhuizingen op de sociale netwerken is beperkt. Over het zgn. 'waterbedeffect' stelt Kleinhans: *'Voorts blijkt dat de sloop tot verdunning en verplaatsing van sociale problemen heeft geleid, omdat bewoners die met problemen te kampen hadden of voor overlast zorgden, vertrokken zijn uit de buurt. De huidige buurtbewoners zien dat als een oplossing, dan wel een gunstig effect van herstructurering'*<sup>57</sup>.

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)<sup>58</sup> concludeert dat stedelijke vernieuwingsbeleid (i.c. veranderingen in de fysieke, sociale en economische kenmerken van buurten) positieve effecten heeft op integratie en leefbaarheid. Dit heeft positieve effecten op de beheersing van de Nederlandse taal en de wederzijdse acceptatie, of zoals het SCP het verwoordt: *'bekend maakt beminde'*<sup>59</sup>: *'Ook in het licht van de integratie van minderheden is er veel te zeggen voor het stedelijke vernieuwingsbeleid. Buurten zijn medebepalend voor de (sociaal-culturele) integratie van minderheidsgroepen, zo blijkt uit deze en andere studies [.....]. Het streven om in met name de grote steden tot meer gemengde wijken te komen, kan een bijdrage leveren aan de intensivering van contacten tussen autochtonen en allochtonen én dus aan de sociale cohesie in een buurt.'*<sup>60</sup>

Ook de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling wijst in haar advies 'Niet met de ruggen naar elkaar'<sup>61</sup> op het belang van herhaalde ontmoetingen in buurten. Dit leidt tot publieke familiariteit, die nodig is om binding tussen verschillende groepen tot stand te brengen.

<sup>53</sup> Atlas voor Gemeenten, de effectiviteit van grotestedenbeleid, 2005

<sup>54</sup> Atlas voor Gemeenten, de effectiviteit van grotestedenbeleid, 2005 blz. 42

<sup>55</sup> B&A Kwalitatieve evaluatie ISV1 2006, blz. 45

<sup>56</sup> R.J. Kleinhans, Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting, 2005

<sup>57</sup> Id blz 247

<sup>58</sup> SCP, Uit elkaars buurt 2005 blz. 93

<sup>59</sup> Id. blz. 89

<sup>60</sup> SCP, Uit elkaars buurt 2005 blz. 93

<sup>61</sup> 'Niet met de ruggen naar elkaar' Advies 37, oktober 2005

Uit de uitgevoerde maatschappelijke kosten baten analyse blijkt dat de prijsstijgingen in de woningvoorraad van de onderzochte wijken terug zijn te voeren op de kwaliteitsverbeteringen in de woonomgeving die in de wijken tot stand zijn gebracht: *'De belangrijkste baten zitten in de waardetoename en toegenomen consumenten surplus van de nieuwe woningen en van de woningen in de nabijheid. In de cases bleek dat de WOZ waarden van bestaande woningen in de wijk sterker stegen dan het gemiddelde in de stad en ook sterker dan in vergelijkbare wijken waar nog geen SV was ingezet'*<sup>62</sup>

### Vraag 13

#### Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?

##### Samenvattend:

Er zijn naast fysieke maatregelen (ISV) ook andere maatregelen (werk, onderwijs, integratie, veiligheid, etc.) nodig om een wijk te verbeteren. De relaties tussen bijvoorbeeld onderwijs, werkgelegenheid en leefbaarheid zijn overigens moeilijk in kwantitatieve termen te schatten. Verder is voldoende woningproductie essentieel voor het tempo van de herstructurering. Dit i.v.m. de mogelijkheden voor herhuisvesting van bewoners van herstructureringsgebieden.

- ❑ Probleemwijken kennen een multi-dimensionale problematiek. Verbetering van de positie van probleemwijken hangt uiteraard niet alleen samen met investeringen in de fysieke omgeving. Ook andere maatregelen (op het gebied van werk, onderwijs, integratie, veiligheid, etc.), in samenhang met fysieke maatregelen, zijn van belang om een wijk te verbeteren. Als deze andere maatregelen onvoldoende van de grond komen, is het rendement van de fysieke maatregelen gering(er). De relaties tussen bijvoorbeeld onderwijs, werkgelegenheid en leefbaarheid zijn overigens moeilijk in kwantitatieve termen te schatten.
- ❑ Het ISV vormt voor de G31 een onderdeel van het bredere Grotestedenbeleid (GSB). Samen met de versterking van integratie, sociale samenhang, onderwijs, welzijn, leefbaarheid en veiligheid (sociale pijler) en de versterking van de economische concurrentiepositie van de steden, gekoppeld aan stimulering van de werkgelegenheid (pijler economie en werk), staat het GSB met het ISV als fysieke pijler voor een geïntegreerde aanpak van de opgestapelde problemen die zich in deze steden en bepaalde wijken daarbinnen voordoen.
- ❑ De stedelijke vernieuwing wordt door het rijk ondersteund met het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) en het BLS (Besluit Locatiegebonden Subsidies) voor de bouw van nieuwe woningen in gebieden/stadsdelen met financiële tekorten in de grondexploitatie. Voldoende woningproductie is essentieel voor het tempo van de herstructurering. Immers: voor stedelijke herstructurering is het nodig dat er elders in de stad of regio "schuifruimte" beschikbaar is om te voorzien in al dan niet tijdelijke verhuizing van bewoners uit wijken die in het kader van de stedelijke vernieuwing moeten worden getransformeerd. Bij een achterblijvende productie, zal er onvoldoende schuifruimte ontstaan, en zal het proces van stedelijke vernieuwing kunnen vertragen.

<sup>62</sup> Seo, Rigo, Cebeon Stedelijke vernieuwing kosten en baten 2006 blz VI

## Vraag 14

### Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

#### Samenvattend:

##### Neveneffecten:

- De meerjarige zekerheid van het ISV-budget betekent stabiliteit en vertrouwen.
- Een permanent dilemma tussen outcome en outputsturing;
- Ondanks de beperkte gebleken interbestuurlijke lasten van het GSB-beleid, ervaren de gemeenten de verantwoording aan het Rijk als een grote last. Met de introductie van het principe van 'single information, single audit' zal bij de verantwoording van ISV2 tegemoet gekomen worden aan deze kritiek

De volgende effecten (naast die vermeld in het antwoord op vraag 12) hebben zich voorgedaan:

- De meerjarige zekerheid van het ISV-budget betekent stabiliteit en vertrouwen:  
*'Meerjarige afspraken geven ook zekerheid: daar of daar is de komende jaren ook echt budget voor en dat betekent een minder primaire afhankelijkheid van de jaarlijkse begrotingscycli. De MOP's hebben door hun meerjarige zekerheid een consistente aanpak gewaarborgd. Deze zekerheid werkt ook door in de samenwerkingspositie van gemeenten naar andere partijen. Meerjarige garanties gaven bijvoorbeeld de gemeenten een meer gelijkwaardige positie ten opzichte van woningcorporaties: nu konden gemeenten ook makkelijker langjarig participeren in gezamenlijke investeringen'*<sup>63</sup>
- dilemma tussen outcome en outputsturing  
In ISV1 en met name GSB2 was meer focus op het sturen op maatschappelijke effecten (de zogeheten 'outcome'). Met ingang van ISV2/GSB3 is een sterkere nadruk gelegd op het sturen op concrete beleidsprestaties ('output'), die gemeenten eerder zelf kunnen beïnvloeden: *'De shift van sturing op maatschappelijke effecten naar beleidsprestaties is ingegeven doordat lagere overheden met hun beleid vaak relatief weinig directe invloed kunnen uitoefenen op factoren als werkloosheid, werkgelegenheid, sociale samenhang en veiligheid. Deze worden sterk beïnvloed door andere factoren bijvoorbeeld de economische conjunctuur, wereldwijde cultureel-religieuze spanningen) of zaken die buiten hun bereik liggen (bijvoorbeeld belastingwetgeving, sociale zekerheid). Lokale overheden kunnen en willen dan ook niet worden afgerekend op afspraken over dergelijke 'outcome'-doelstellingen, maar wel op meer concreet door hen beïnvloedbare zaken (zoals werkgelegenheidsprojecten, herstructureringsprojecten, veiligheidsprojecten), de zogeheten 'output'-doelstellingen.*<sup>64</sup>  
Het sturen op output heeft echter als nadeel dat het de aandacht af kan leiden van de na te streven maatschappelijke effecten. Vandaar dat thans stemmen opgaan om weer meer de nadruk op outcome-sturing te leggen.
- Ondanks de beperkte gebleken interbestuurlijke lasten van het GSB-beleid<sup>65</sup>, ervaren de gemeenten de verantwoording aan het Rijk als een grote last: *'Als je met gemeenten spreekt over de verantwoording, wordt vrijwel meteen aangegeven dat zij zich storen aan het detailniveau waarop verantwoording moet worden afgelegd. Deze kritiek wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk neergelegd. Bestuurders wijzen hierbij op de rol die de gemeenteraad heeft in het duale stelsel en het onderzoek dat wordt verricht door de lokale Rekenkamers en de gemeentelijke accountantsdiensten. In die zin vindt men dat het Rijk in de verantwoording te weinig rekening houdt met deze lokale ontwikkelingen van het duale stelsel'*<sup>66</sup>.  
Met de introductie van het principe van 'single information, single audit' zal bij de verantwoording van ISV2 tegemoet gekomen worden aan deze kritiek.

<sup>63</sup> Ecorys Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1) 2006 blz. 42

<sup>64</sup> Ecorys Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1) 2006 blz. 45

<sup>65</sup> TwijnstraGudde 'Onderzoek naar de administratieve lasten van het Derde Grotestedenbeleid' 2006. Zie verder vraag 11

<sup>66</sup> B&A Kwalitatieve evaluatie ISV1 2006, blz. 40

**Vraag 15:**

**Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?**

**Samenvattend:**

Voor het tijdvak 2005-2010 is ca. 1,5 miljard euro aan ISV-geld beschikbaar. ISV is triggermoney. Het leeuwendeel van de investeringen wordt opgebracht door corporaties, marktpartijen en gemeenten. De verdeling van het budget over de steden is bepaald door objectieve, voornamelijk fysieke, criteria, waarin de klassieke visie op stadsvernieuwing nog sterk mee heeft gewogen.

Het totaalbudget voor ISV voor de periode 2005-2010 bedraagt ca. 1,5 miljard euro. In de begroting en meerjarenraming staan de volgende bedragen voor ISV.

Voor de bij vraag 8 t/m 11 besproken instrumenten zijn de volgende verplichtingenbudgetten ingezet.

Verplichtingen * € 1 mln.	Realisatie (Slotwet)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ISV1	1340						
ISV2						1494	
IPSV		70	38	38	36		
Impulsregeling						35	65
Apparaat, onderzoek en bijdragen kennisinstellingen <sup>67</sup>	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b

Het leeuwendeel van de investeringen wordt opgebracht door corporaties, marktpartijen en gemeenten. Verondersteld werd ex ante ISV 1 dat de 'multiplier' (het percentage van het ISV-geld als 'trigger money' t.o.v. de totale investeringen ca 10% bedroeg. De behoefte-raming voor de totale stedelijke vernieuwingsopgave waar dit percentage van af geleid is opgenomen in het rapport van Cebeon dat voorafgaande aan de eerste ISV periode is opgesteld, en die weer is gebaseerd op de behoefte-raming zoals opgenomen in de Nota Stedelijke Vernieuwing<sup>68</sup>. Het gerealiseerde multiplier effect aan het eind van de ISV1 periode wordt geraamd op ca 8%<sup>69</sup>. hetgeen dus redelijk in lijn ligt met de oorspronkelijke verwachtingen. Voor de ISV2 periode wordt met een zelfde percentage rekening gehouden.

De verdeling over de rechtstreekse gemeenten en provincies is gebaseerd op een verdeelsystematiek op basis van objectieve factoren, die gedetailleerd zijn weergegeven in het besluit (aanwijzing rechtstreekse gemeenten en) verdeelsleutel. De onderbouwing daarvan is te vinden in de genoemde rapporten van Cebeon. Kort samengevat zijn de verdeelsleutels ISV 1 en ISV 2 gebaseerd op onderstaande criteria (tweede en derde kolom) en is de verdeling over de verschillende onderdelen weergegeven in de laatste kolom:

<sup>67</sup> Als gevolg van de inrichting van de administratie zijn de aan ISV en flankerende instrumenten bestede apparaats- en onderzoekskosten niet verbijzonderd beschikbaar. In het antwoord op vragen 8, 9 en 10 is kort ingegaan op de kennisbijdrage en de impuls- en aanjaagteams, die hier o.a. deel van uitmaken.

<sup>68</sup> Cebeon Verdeelsleutel ISV 1 en ISV 2 resp. 22/7/'99 en 24-1-'05 1999, blz. 38

<sup>69</sup> Ecorys, blz. 31-34



Tabel 1: modulaire opbouw verdeelsleutels ISV 1 en 2

<b>Prestatieveld</b>	<b>ISV 1</b>	<b>ISV 2</b>	<b>Percentage budgettoekenning ISV2 periode 70</b>
Stedelijke economie	Aantal aanwezige bedrijfsvestigingen, werkloosheid, aantal inwoners en startende ondernemers.	nvt	nvt
Grootschalig groen	Op basis van concrete voorgenomen plannen	Landelijk tekort aan recreatieve opvangcapaciteit vermenigvuldigd met de factor investeringspotentieel (zie onder stadsvernieuwing)	2%
Bodemsanering	Op basis van de landelijke werkvoorraad bodemsanering	idem	21%
Geluidssanering	Verdeling op basis van aandeel te saneren woningen in kader van A en raillijst	idem	9%
Luchtkwaliteit	nvt	Aandeel plandrempeloverschrijding in 2010 op basis besluit luchtkwaliteit	2%
Stadsvernieuwing	Ouderdom woningvoorraad, aandeel monumenten, omgevingsadressendichtheid en aantal inwoners en aandeel lage inkomens maal factor investeringspotentieel: koopprijzen woningen en toename aantal banen.	idem	32%
Cultuurimpuls	nvt	Aantal woningen gebouwd tussen 1945 en 1970, aantal in gemeente aanwezige historische gebouwen en nota Belvédère (cultuurhistorisch belangrijke steden)	2%
Herstructurering	Aantal aanwezige meergezinswoningen, aantal woningen gerealiseerd tussen 1945 en 1980 maal factor investeringspotentieel (zie ook stadsvernieuwing)	idem	31%

In de verdeelcriteria zoals gehanteerd klinken de 'klassieke' stadsvernieuwingcriteria zoals gehanteerd in de voormalige Wet op de Stads en Dorpsvernieuwing (WSDV) nog sterk door. Dit wordt veroorzaakt, doordat steden op basis van het oude regime nog rechten konden doen gelden.

<sup>70</sup> Gebaseerd op de verdeling ISV2 zoals gepubliceerd in Verdeelsleutel ISV-2 Cebeon 2005

## **Bijlage 1.**

### **De 56-wijkenaanpak als versneller binnen het ISV.**

#### **Programmasturing met ondersteuning lokale uitvoering**

Het actieprogramma herstructurering en de 56-wijkenaanpak zijn eind 2002 gestart vanuit de doelstelling om de uitvoering van de herstructurering zoals vastgelegd in de convenanten die met de steden waren gesloten voor de eerste ISV-periode (2000-2004) te versnellen. Reden hiervoor was dat de uitvoering van de ISV1 afspraken moeizaam op gang kwam.

Door steden zijn wijken voorgedragen waar men mogelijkheden zag voor een versnelde uitvoering. Door in eerste instantie de nadruk te leggen op het maken van concrete prestatieafspraken tussen met name gemeente en corporatie over de uitvoering van de herstructurering in deze wijken is een focus aangebracht. Binnen het actieprogramma herstructurering zijn daarnaast faciliteiten ontwikkeld die de aanpak en de uitvoering moesten ondersteunen. Kennisoverdracht moest er daarnaast voor zorgen dat de opgedane ervaringen in de 56-wijken ook elders konden worden toegepast.

VROM maakte met de 56-wijkenaanpak daarmee een vertaling van de programmasturing in het ISV naar ondersteuning van de lokale uitvoering.

#### **Versnelling en verbreding van aanpak**

De uitvoering van de plannen in de wijken is nog volop bezig, een eindbeeld kan derhalve nog niet worden gegeven. Op basis van CBS gegevens kan echter wel een beeld worden gegeven van de ontwikkelingen in de woningvoorraad van de afgelopen jaren. In de 56-wijken is de afgelopen twee jaar een duidelijke toename te zien van de sloop/onttrekkingen, nieuwbouw en verkoop van woningen ten opzichte van de nulmeting over de periode 2000-2003. Nog niet in alle wijken vindt al woningproductie plaats. Wel zijn er vorderingen in het proces van voorbereiding gemaakt. De slaagkansen voor de uitvoering van de vernieuwingsplannen zijn vergroot door vergroting van het draagvlak en de aanstaande realisatie van fysieke en sociaal/fysieke plannen.

Hoewel bij de start van de 56-wijkenaanpak de nadruk lag op het tot stand komen van prestatieafspraken tussen met name gemeente en corporatie wordt een integrale benadering voorgestaan. In vrijwel alle wijken is men er in geslaagd de reikwijdte van de aanpak en de betrokkenheid van bewoners te vergroten. Er zijn steeds meer plannen voor herinrichting van de openbare ruimte, zijn er meer plannen voor sociaal-fysieke voorzieningen, is er meer aandacht voor flankerend sociaal beleid en is er meer aandacht voor bewonersparticipatie.

#### **Betrokkenheid van bewoners van groot belang**

In de evaluatie van ISV1 is geconstateerd dat het in de prestatieafspraken vastgelegde productietempo soms op gespannen voet komt te staan met een degelijke bewonersparticipatie. De druk op het proces vanwege de productie heeft op zichzelf vaak positieve invloed, maar kan ten koste gaan van de tijd die bewoners krijgen om invloed uit te oefenen. Het is zaak een betere balans te vinden tussen beide.

In de 56-wijken is een ontwikkeling te zien naar een verdergaande vorm van bewonersparticipatie. In alle wijken worden bewoners betrokken bij de voorbereiding van plannen, in 45 wijken zijn metingen van het draagvlak bepalend voor de uitvoering van ingrepen. Uit de 56-wijkenaanpak komt naar voren dat het verkrijgen van betrokkenheid van allochtone bewoners een punt van zorg blijft, hoewel er ook geen sprake is van merkbaar verzet. In een toenemend aantal wijken worden wijkgebonden budgetten ingezet. Door bewoners zeggenschap te geven over (een deel van) het wijkbudget neemt het collectieve verantwoordelijkheidsgevoel toe. Vergroting van het draagvlak vindt tevens plaats door bij de start van het proces zorg te dragen voor zichtbare resultaten die nauw aansluiten bij de door de bewoners ervaren knelpunten (de maatschappelijke urgentie).

In bijlage 1a wordt uitgebreider ingegaan op de wijze waarop VROM bewonersparticipatie stimuleert.

### **VROM zet in op oplossen knelpunten in uitvoering**

Door inzet van accountmanagement en impulsteams die knelpunten vroegtijdig kunnen agenderen en zonodig ondersteuning kunnen bieden bij het oplossen van de knelpunten wordt bijgedragen aan het hoog houden van het tempo in de wijk.

Via de impulsregeling is in 2005 en 2006 budget beschikbaar gesteld voor knelpunten en extra versnelling in de uitvoering van de stedelijke vernieuwing. Uit onderzoek onder projectleiders blijkt dat de extra middelen gewaardeerd worden en betekenis he voor de totale vernieuwing van de wijk. Het feit dat projecten dankzij de bijdrage kunnen doorgaan verhoogt het draagvlak onder de bevolking en bevordert het vertrouwen van de samenwerkingspartners (Ecorys, 2007).

Om onbekendheid van de diverse partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling en het beheer van sociaal-fysiek vastgoed te verminderen en samenwerking op het speelveld van de sociaal-fysieke wijkontwikkeling te stimuleren is onder de titel "Bouwstenen voor sociaal" samen met de ministeries van VWS en OCW, de VNG, Aedes en Neprom een handreiking opgesteld op dit terrein. In een uitgebreid kennisprogramma worden ervaringen gebundeld en breed toegankelijk gemaakt. Hiermee wordt ook de uitvoering in andere wijken gestimuleerd.

De bovenstaande inzet lijkt te renderen. In 2006 lijkt het aantal knelpunten minder geworden te zijn dan een jaar eerder het geval was. Het gaat hierbij zowel om organisatorische knelpunten, knelpunten op financieel vlak, knelpunten met de regelgeving en problemen met de afzet van woningen.

### **Positief oordeel over aanpak**

In de evaluatie van de Wet stedelijke vernieuwing (ISV1)<sup>71</sup> is al aangegeven dat in de periode 2000-2004 concrete, zichtbare resultaten zijn geboekt en dat een breed bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor de ISV-aanpak van stedelijke vernieuwing is ontstaan. De extra focus via de introductie van de 56 wijkenaanpak in 2002, waarmee het Rijk intensiever in het stedelijk vernieuwingsproces is gaan participeren en gaan faciliteren, heeft tot een versnelling van de uitvoering geleid. Meer dan voorheen werd in de 56 wijken ook een verbinding gelegd met de sociaal-economische agenda. De fysieke aanpak fungeerde vaak als een motor om ook processen op deze terreinen op gang te helpen. Verder heeft deze aanpak een impuls betekend voor substantiële investeringen van andere partijen.

### **Hoopvolle ontwikkelingen, maar we zijn er nog niet**

Zoals gezien is er in de 56-wijken in termen van kwantiteit van de productie en integraliteit van de plannen flinke progressie geboekt. Middels een tweetal aspecten is een eerste beeld te geven of ook voor de bewoners in de 56-wijken daadwerkelijk vooruitgang merkbaar is. Het beeld dat uit deze aspecten naar voren komt is hoopgevend, maar nog niet zonder meer als positief te duiden. In de waardering van de wijk door de bewoners een positieve ontwikkeling zichtbaar is. Het Woononderzoek Nederland 2006 (VROM 2007) geeft aan dat het aantal mensen dat vindt dat de buurt vooruitgaat toeneemt en dat het aantal mensen dat vindt dat de buurt achteruit is gegaan afneemt.

Op basis van de gerealiseerde transactiewaarde van woningen is zichtbaar dat weliswaar de transactieprijzen toenemen, maar dat deze toename lager ligt dan elders in de stad. De relatieve achterstandspositie van de 56-wijken is daarmee toegenomen.

### **Concluderend**

De focus op wijken en problematiek werkt positief.

Het lokaal hebben van goede afspraken over de uitvoering als voorwaarde verbinden aan het beschikbaar stellen van rijksmiddelen geeft lokale partijen een stimulans. Er moet ook aandacht zijn voor de keerzijde. Teveel druk op afspraken terwijl er geen door de lokale partijen gezamenlijk gedragen analyse en diagnose is, geeft in de uitvoering alsnog problemen. Draagvlak verkrijgen onder bewoners is essentieel. Het beeld is dat hier nog winst te behalen valt.

---

71 Evaluatie ISV1 (TK 2005-2006, 30606, nr.1)

Naast concrete en meetbare afspraken over de fysieke herstructurering moeten er lokaal ook meetbare afspraken worden gemaakt op sociaal en economisch terrein. Facilitering met impulsteams en (beperkt)budget voor gerichte aanpak van knelpunten houden de vaart erin. Kennisverzameling en uitwisseling helpt partijen om knelpunten te voorkomen. Een evenwicht vinden tussen enerzijds de sturing vanuit het Rijk en anderzijds de rol van het Rijk als partner voor de lokale partijen die verantwoordelijk zijn voor de lokale invulling en uitwerking.

## **Bijlage 1a.**

### **Stimulering bewonersparticipatie door VROM**

Vanuit VROM wordt op verschillende manieren de bewonersparticipatie gestimuleerd. Met navolgend overzicht geef ik tevens invulling aan de toezegging die toenmalig Minister Dekker in het algemeen overleg met de commissie VROM van uw Kamer dd 4 april 2006 heeft gedaan om de Kamer schriftelijk te informeren over de verschillende methoden ter bevordering van de bewonersparticipatie en het vergroten van het draagvlak onder de bewoners.

Vanuit het Rijk wordt op verschillende manieren getracht bewoners te betrekken bij herstructureringsprocessen. Een voorbeeld daarvan is het programma "Beleid met Burgers" en het project "Publieksagenda", waarmee via diverse initiatieven de betrokkenheid van burgers bij de verschillende VROM-beleidsterreinen wordt gestimuleerd. Zo wordt onderzocht op welke wijze en onder welke condities goede alternatieven voor sloop ontwikkeld kunnen worden en via een aantal 'pilots' worden in een zestal wijken burgers, in samenwerking met lokale partners, betrokken bij het inrichten van sociale ontmoetingsplaatsen in de wijk en ondersteund bij het gezamenlijk ontwikkelen en verwezenlijken van hun eigen initiatieven omtrent wijkontwikkeling. Andere projecten richten zich bijvoorbeeld op de specifieke leef- en woonwensen van senioren, de ontwikkeling van keurmerken voor woningen en de wensen van jongeren omtrent de inrichting van woonwijken.

In het kader van het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) zijn diverse publicaties verschenen op het thema bewonersparticipatie. In dit programma zijn onder andere nieuwe samenwerkingsverbanden ontwikkeld om bewoners te betrekken bij de vernieuwing van hun buurt, wijk of stad. Zo zijn innovatieve methoden ontwikkeld voor multiculturele participatie. Er is een handreiking beschikbaar voor burgerparticipatie in open planprocessen en zijn voorbeelden beschikbaar hoe bewoners en andere gebruikersgroepen actief betrokken kunnen worden bij de invulling van de openbare ruimte. Ook is in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een handreiking "De zeven uitdagingen van bewonersparticipatie in herstructureringsoperaties" verschenen.

Daarnaast ondersteunt VROM het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA), een onafhankelijke netwerkorganisatie van actieve bewoners uit aandachtswijken uit de 31 GSB steden. Het doel van het LSA is het stimuleren van bewonersparticipatie en bewonersinitiatieven in de aandachtswijken van de grote steden. Voorbeelden van activiteiten van het LSA zijn de uitwisseling tussen bewoners op praktijk- en landelijke bewonersdagen, studiedagen en inzet van coaches voor bewonersgroepen in de herstructurering en het project 'Kan wel!' in elf steden, dat door lokale woningcorporaties gefinancierd wordt en dat bewoners uitdaagt tot positieve acties in hun buurt. Tevens vindt er regelmatig overleg plaats tussen het ministerie van VROM en de Nederlandse Woonbond.