

Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1)

Opdrachtgever: Ministerie van VROM

ECORYS Nederland BV

Rotterdam, april 2006

ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Vastgoed

T 0010 453 8

F 010 453 85 88

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Doel van de evaluatie van het ISV	11
1.1 De centrale evaluatievragen	11
1.2 Gevolgde aanpak	11
1.3 Leeswijzer	12
2 Doelstelling en vormgeving ISV	13
2.1 Grote noodzaak, hoge ambities: nieuwe aanpak gevraagd	13
2.2 Vanuit kader en prestatievelden sturen op inhoud en proces	14
2.3 Maatwerk in gebiedsgericht beleid	16
2.4 Het ISV betreft forse Rijksinvesteringen: ruim 1,8 miljard euro	16
2.5 Flankerend instrumentarium: een pakket praktische ‘tips en tools’	17
3 Wat heeft het ISV veranderd in de steden?	21
3.1 Concrete beleidsprestaties geboekt	21
3.2 Uitvoering onder druk door tegenvallende economie en problemen met het managen van de forse opgave	25
3.3 ISV-middelen benut voor geleverde prestaties en deels nog in reserve voor komende jaren	26
3.4 Maatschappelijk effect: de concurrentiepositie van de steden is versterkt	27
3.5 Conclusie: aanzienlijke prestaties en effecten ondanks veranderend tij	28
4 Het ISV als ‘trigger money’	31
4.1 Positieve verhouding maatschappelijke kosten en baten	31
4.2 Additionele investeringen private partijen en lagere overheden	32
4.3 Conclusie: multiplier Rijksgelden in lijn met ambities, maar grotere rol corporaties en publieke sector dan ontwikkelaars	34
5 Pakket concrete instrumenten rondom ISV	35
5.1 56-Wijkenaanpak biedt focus op probleemgebieden en tempo	35
5.2 Impuls- en aanjaagteams als katalysator	36
5.3 Afsprakenkader “De kosten in beeld, de kosten verdeeld” nuttige handreiking	36
5.4 Het IPSV als extra ‘potje’ voor specifieke projecten	37
5.5 Het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing is uitgegroeid tot hét portaal voor kennisuitwisseling over stedelijke vernieuwing	37
5.6 Conclusie: zinvolle combinatie van aanjagen van proces en bieden van inhoudelijke ‘tips en tools’	38

6	Hoe heeft het ISV het werken in de steden veranderd?	39
6.1	Toegenomen focus op een integrale aanpak	39
6.2	Resultaat staat centraal	41
6.3	Het ISV heeft geleid tot meer samenwerking tussen de overheidslagen	41
6.4	Meerjarenontwikkelingsprogramma's geven meerjarige richting en zekerheid	42
6.5	Lastig evenwicht zoeken tussen resultaatgerichtheid en efficiënte verantwoording	43
6.6	Conclusie: de werkwijze van de steden is structureel beïnvloed	45
7	Conclusie	47

Samenvatting

Eind jaren negentig van de 20^e eeuw werd geconstateerd dat de grote steden in Nederland structureel onder druk stonden: werkloosheid, verslechterde leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid dreigden elkaar te versterken en de kwaliteit van de bestaande stad bleef in gevaar. Het Rijk hechtte grote waarde aan de revitalisering van steden. De boodschap van de in 1997 uitgebrachte nota Stedelijke Vernieuwing was dan ook dat de in de eerdere decennia ingezette stadsvernieuwing een meer structureel en breder vervolg moest krijgen. Dit is geconcretiseerd in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Via het ISV stimuleert de Rijksoverheid de stedelijke vernieuwing in Nederland. Enerzijds loopt dit vanuit het Rijk als onderdeel van het Grotestedenbeleid (GSB) naar de 30 rechtstreekse gemeenten (G30), anderzijds via de Provincies naar programma- en projectgemeenten elders in Nederland.

De steden hebben in overleg met het Rijk ingezet op een brede combinatie van concrete doelstellingen, zoals de realisatie van woningbouw (gericht op variatie in woonmilieus), de huisvesting van kwetsbare groepen en sociaal-maatschappelijke voorzieningen, de versterking van de kwaliteit van de openbare ruimte, groen en cultuurhistorische waarden, het bieden van ruimte voor economische activiteiten, en nadrukkelijk ook op verbetering van duurzaamheid en het milieu.

De eerste ISV-periode (ISV1, 2000 t/m 2004) is afgelopen. Doel is nu een goed beeld te krijgen van de resultaten en effecten, maar ook de efficiëntie van ISV1, ingebed in een schets van de veranderende maatschappelijke en situationele context. De centrale evaluatievragen zijn dan ook de volgende:

- In hoeverre zijn de doelstellingen bereikt?
- Wat zijn de oorzaken van een eventueel gat tussen ambitie en resultaat?
- In hoeverre werkt het ISV-geld als 'triggermoney'?
- In hoeverre leidt de 56 Wijken-aanpak tot versnelling?
- In hoeverre zijn de steden al dan niet als gevolg van de ISV-sturing anders gaan werken, qua ambtelijke organisatie en/of besluitvorming en hoe is de interactie met het Rijk en de provincies geweest?
- In hoeverre heeft de ISV-sturing de doelstellingen dichterbij gebracht?

We zetten onderstaand de conclusies en hun onderbouwing op een rij.

Aanzienlijke prestaties en effecten ondanks veranderend tij

Het is overduidelijk dat het ISV zich in een minder gunstig economisch klimaat heeft afgespeeld. Desondanks is mede dankzij het ISV een reeks aan positieve ontwikkelingen in de steden waar te nemen: het aandeel koopwoningen is gestegen, de bevolkingssamenstelling is verbeterd, er wonen meer hoger opgeleiden, de inkomenspositie is gestegen, het vertreksaldo daalt, het sociaal klimaat is versterkt en bovenal zijn de woningprijzen harder gestegen dan landelijk. De grote steden worden per saldo steeds hoger gewaardeerd. Tegelijkertijd is echter door de veranderende woningmarkt en consumentenvraag een tekort ontstaan aan de onderkant van de woningmarkt.

De grote steden (G30) hebben gemiddeld 65-75 procent van de belangrijkste geplande productieresultaten behaald. Een aanzienlijk deel van de nog niet behaalde resultaten zal in de ISV2-periode worden gerealiseerd. Doorgaans hebben de gemeenten hier ook nog het bijbehorende geld voor gereserveerd. De belangrijkste reden voor de vertraging of het helemaal niet realiseren van beoogde resultaten is de economische conjunctuur en haar gevolgen voor de vastgoedmarkt en private investeringen.

De hoogste realisatiescores ten opzichte van de doelstellingen vooraf liggen met 80-100 procent op het gebied van de realisatie en het geschikt maken van ouderenwoningen, het versterken van cultuurhistorische elementen, de realisatie van parkeervoorzieningen, de herstructurering (sloop/renovatie) en het aantal bodemsaneringen. De realisatie van de beoogde ambities op gebied van nieuwbouwwoningen, realisatie van studentenwoningen, aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, ontwikkeling van kantoorlocaties, de herinrichting/realisatie van groengebieden, verbetering van de openbare ruimte, de aanpak van geluidshinder en de omvang van de uitgevoerde bodemsaneringen (met uitzondering van aanpak van verontreinigd grondwater) scoren rond tweederde van het totaal. De verkoop van huurwoningen, herstructurering van bedrijventerreinen, realisatie van bedrijfsverzamelgebouwen (in aantallen) en ontwikkeling van parkeergarages zijn voor ongeveer de helft van de totale ambities vooraf gerealiseerd. Tot slot zijn als enige het ontwikkelen van vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap en het oprichten van bedrijfsverzamelgebouwen (in m²) voor slechts een kwart gerealiseerd.

Positieve verhouding kosten en baten, per saldo profiteren bewoners altijd

Stedelijke vernieuwing kent per saldo een positieve verhouding van kosten en baten. De belangrijkste baten zijn de waardevermeerderingen van bestaande woningen in de wijken. In alle gevallen profiteren de bewoners. In sommige gevallen profiteren de corporaties of de gemeenten. Per saldo vloeit de legitimiteit van het overheidsingrijpen voort uit het feit dat investeringen in woningen en woonomgevingen aantoonbaar leiden tot positieve effecten op zaken als de leefomgeving.

De rijksbijdrage is effectief om de benodigde investeringen voor de betrokkenen aantrekkelijk te maken door een eventuele zogeheten 'onrendabele top' (een initiële negatieve verhouding tussen kosten en opbrengsten) weg te nemen. Hierbij geldt, dat aan het begin van een project er veel onzekerheid is die mogelijk overbrugd moet worden.

Multiplier in lijn met ambities, maar meer corporaties en publieke sector dan ontwikkelaars

Voorafgaand aan het ISV waren de inschattingen omtrent de totale omvang van het ‘multipliereffect’ aanzienlijk. Hoewel lastig precies en vergelijkbaar te berekenen, lijkt het gerealiseerde effect per saldo gemiddeld redelijk volgens verwachting. De Rijks gelden hebben vooral geleid tot forse aanvullende investeringen door gemeenten zelf, maar ook duidelijk oplopende omvangrijke investeringen door corporaties. Andere private partijen, zoals ontwikkelaars, speelden een bescheidener rol. Naast Rijk en gemeenten hebben ook diverse Provincies en in mindere mate ook regio’s nadrukkelijk meegeïnvesteed in de stedelijke vernieuwing.

Er is een relatief scheve verhouding van investeringen door marktpartijen, met een grote rol voor de corporaties en een beperkte aanwezigheid door ontwikkelaars. Dit volgt vooral uit het feit dat corporaties aanzienlijker bezits- en grondposities hebben in de aangewezen herstructureringsgebieden dan deze andere private partijen.

Pakket concrete instrumenten: zinvolle combinatie procesaanjagen & kennisdeling

Het ISV staat niet op zich. Het ISV kent een reeks flankerende, concrete beleidsinstrumenten om de gemeenten en andere uitvoerende partijen praktisch en met raad en daad te ondersteunen. Dit betreft met name de 56-Wijkenaanpak, waarbinnen ook de impulsteams en het afsprakenkader “De kosten in beeld, de kosten verdeeld” zijn ontplooid. Verder zijn ook het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) en het KEI kenniscentrum voor stedelijke vernieuwing in het leven geroepen, evenals de aanjaagteams.

Dit instrumentarium is een zinvolle combinatie gebleken 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-Wijkenaanpak 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 een 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.

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 werken¹. De gemeenten zijn door het opstellen van de MOP's 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.

In het kader van ISV2 zijn de geslaagde onderdelen van het ISV-sturingsconcept voortgezet, terwijl op de belangrijkste kritiekpunten verbetering is aangebracht.

¹ B&A Groep, Kwalitatieve evaluatie ISV1, 2005 en ECORYS, Evaluatie proces- en beleidsmatige effecten GSB2, 2005

1 Doel van de evaluatie van het ISV

1.1 De centrale evaluatievragen

Eind jaren negentig van de 20^e eeuw werd geconstateerd dat de grote steden in Nederland structureel onder druk stonden: werkloosheid, verslechterde leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid dreigden elkaar te versterken en de kwaliteit van de bestaande stad bleef in gevaar. Het Rijk hechtte grote waarde aan de revitalisering van steden. De boodschap van de in 1997 uitgebrachte nota Stedelijke Vernieuwing was dan ook dat de in de eerdere decennia ingezette stadsvernieuwing een meer structureel en breder vervolg moest krijgen. Dit is geconcretiseerd in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Via het ISV stimuleert de Rijksoverheid de stedelijke vernieuwing in Nederland. Enerzijds loopt dit vanuit het Rijk als onderdeel van het Grotestedenbeleid (GSB) naar de 30 rechtstreekse gemeenten (G30), anderzijds via de Provincies naar programma- en projectgemeenten elders in Nederland.

De eerste ISV-periode (ISV1, 2000 t/m 2004) is afgelopen. Doel is nu een goed beeld te krijgen van de resultaten en effecten, maar ook de efficiëntie van ISV1, ingebed in een schets van de veranderende maatschappelijke en situationele context. De centrale evaluatievragen zijn dan ook de volgende:

- In hoeverre zijn de doelstellingen bereikt?
- Wat zijn de oorzaken van een eventueel gat tussen ambitie en resultaat?
- In hoeverre werkt het ISV-geld als 'triggermoney'?
- In hoeverre leidt de 56-Wijkenaanpak tot versnelling?
- In hoeverre zijn de steden al dan niet als gevolg van de ISV-sturing anders gaan werken, qua ambtelijke organisatie en/of besluitvorming en hoe is de interactie met het Rijk en de provincies geweest?
- In hoeverre heeft de ISV-sturing de doelstellingen dichterbij gebracht?

Deze evaluatievragen worden achtereenvolgens in het rapport beantwoord.

1.2 Gevolgde aanpak

Deze evaluatie van het ISV is gebaseerd op een uitgebreid stelsel van bouwstenen van studies naar deelvragen en specifieke onderdelen van het ISV. Deze evaluatie bundelt de inzichten van alle relevante afzonderlijke studies. Hiernaast hebben discussies plaatsgevonden met de koepel van woningcorporaties Aedes, de vereniging van projectontwikkelingsmaatschappijen Neprom en het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, maar ook vertegenwoordigers van gemeenten en provincies (inclusief de koepels van gemeenten (VNG) en provincies (IPO)). Zo is getracht een goede invulling te

geven aan de rol van de partijen die de stedelijke vernieuwing daadwerkelijk uitvoeren, maar ook de kennisoverdracht en leereffecten.

De belangrijkste bouwstenen voor deze evaluatie zijn feitelijk de verantwoordingen over wat er door de ontvangende gemeenten met het ISV-geld is gedaan. Zo zijn de in deze evaluatie opgenomen productiecijfers (bijvoorbeeld gerealiseerde woningen) derhalve ook rechtstreeks afkomstig uit de hiertoe ingediende eindverantwoordingen van de afzonderlijke steden. Hierbij is het mogelijk dat de cijfers iets afwijken van data uit andere, meer statistische, bronnen. Het is belangrijk om de hier gepresenteerde data te bezien in het licht van de doelstellingen en afspraken binnen ISV1.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst zet *hoofdstuk 2* de aanleiding, doelstellingen en vormgeving van het ISV-programma in vogelvlucht uiteen. Vervolgens gaat *hoofdstuk 3* in op de mate waarin de ISV-doelstellingen zijn behaald (effectiviteit) en de verklaringen voor eventuele gaten tussen ambities en resultaat. De rol van het ISV als zogeheten ‘trigger money’ staat centraal in *hoofdstuk 4*. *Hoofdstuk 5* schetst de resultaten van het flankerend instrumentarium rondom het ISV, zoals de 56-Wijkenaanpak. *Hoofdstuk 6* gaat in op de wijze waarop het ISV als sturingsconcept heeft gefunctioneerd en of dit de doelstellingen dichterbij heeft gebracht. Hierbij gaan we in op de doorwerkingseffecten van het ISV op de werkwijze van de steden en de interactie tussen steden, Rijk en de provincies. Tenslotte geven we in *hoofdstuk 7* een samenvatting van de conclusies.

2 Doelstelling en vormgeving ISV

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de achtergrond en doelstelling van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, maar ook op de gekozen vorm, de omvang van de financiële Rijksbijdrage en het uitgebreid scala aan flankerende, praktische instrumenten.

2.1 Grote noodzaak, hoge ambities: nieuwe aanpak gevraagd

Steden onder druk: vernieuwing van de vernieuwing noodzakelijk

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 revitalisering 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. In dezelfde nota werd ook aangekondigd dat het Kabinet er naar streeft om de bestaande geldstromen te bundelen teneinde een meer samenhangend en integraal beleid op gebied van stedelijke vernieuwing in de steden mogelijk te maken. Op het gebied van sturing waren de belangrijkste kernwoorden: integratie, interactie en innovativiteit. Op basis hiervan is de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv), waar het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing deel van uitmaakt, tot stand gekomen. De Wsv is per 1 januari 2000 van kracht geworden.

Stedelijke vernieuwing is breed gedefinieerd. In de Wsv heeft de term ‘stedelijke vernieuwing’ betrekking op ingrepen in de fysieke leefomgeving op het gebied van wonen, ruimte, milieu, grootschalig groen en stadseconomie.

Bundeling van beleid en geldstromen

Het ISV betreft een gebundelde doeluitkering (BDU) voor een periode van vijf jaar, waarin budgetten, grotendeels van bestaande subsidieregelingen op het gebied van wonen, ruimte, milieu, fysieke condities voor economische activiteiten en grootschalig groen in de stad, zijn gebundeld. Deze subsidies kenden voorheen elk hun eigen specifieke regelgeving en verantwoording.

Het ISV is nadrukkelijk een breed investeringsbudget, dat naast gelden ter stimulering van de woningbouw in belangrijke mate is opgebouwd uit bijvoorbeeld gelden voor bevordering van milieu en duurzaamheid (ca. 24 procent van het budget), versterking van groenkwaliteiten en maatregelen ter stimulering van de fysieke stadseconomie

(bedrijventerreinen, bedrijfsverzamelgebouwen, kantoren etc). Wat betreft woningbouw zijn onder meer het Besluit op de stads- en dorpsvernieuwing (Stadsvernieuwingsfonds), het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS, het deel betreffende sloop – nieuwbouw), het Besluit Woninggebonden Subsidies 1995 (BWS) en de Tijdelijke herstructureringsregeling in het ISV opgenomen.

Verhouding ISV en BLS

De steden hebben zich in 2005 verantwoord over de gerealiseerde beleidsprestaties in het kader van stedelijke vernieuwing. Het betreft hier de verantwoording over de in de MOP's ISV geformuleerde prestaties met betrekking tot de stedelijke vernieuwing. Dus: zowel de prestaties met betrekking tot de herstructurering, als die met betrekking tot de uitbreidingsnieuwbouw (en deels ook VINEX). Gelet op deze integrale verantwoording is geen onderscheid gemaakt tussen de prestaties die met BLS-geld zijn gerealiseerd en prestaties die met ISV-geld zijn gerealiseerd. De gerealiseerde beleidsprestaties die in dit evaluatierapport worden genoemd hebben daarom niet alleen betrekking op herstructurering, maar ook op uitbreidingslocaties in zowel bestaand bebouwd gebied, als in de uitleggegebieden. De prestaties zijn zowel gerealiseerd met behulp van ISV, als met behulp van BLS. De procesaspecten behandeld in dit evaluatierapport hebben betrekking op ISV. In deze evaluatie ligt de focus op het ISV.

2.2 Vanuit kader en prestatievelden sturen op inhoud en proces

Inhoudelijke doelstelling: integrale, concrete aanpak stedelijke vernieuwing

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. Dit sluit nauw aan bij de grote waarde die mensen hechten aan de leefbaarheid van de eigen buurt². Fysieke maatregelen (zoals vervanging en verbetering van woningen, herinrichting van de openbare ruimte, herstructurering van bedrijventerreinen, sanering van de bodem) vormen de belangrijkste activiteit, maar dat wil niet zeggen dat alle maatregelen ook strikt fysiek zijn.

Om voor een ISV-bijdrage in aanmerking te komen moeten gemeenten met een grotere opgave een MeerjarenOntwikkelingsProgramma Stedelijke Vernieuwing (MOP) maken. Dit is een investeringsprogramma dat vanuit een samenhangend perspectief de gewenste “fysieke” veranderingsprocessen in de stad en in de wijken van die stad schetst. Kernelementen moeten daarbij zijn: 1) een samenhangende aanpak binnen de fysieke kolom en waar mogelijk ook daarbuiten (welzijn, veiligheid, werkgelegenheid) en 2) een nauwe samenwerking met de particuliere sector³. In hun MOP moeten de gemeente aangeven op welke wijze zij invulling geven aan de in het Beleidskader opgenomen landelijke doelstellingen. In dit zogeheten ‘Beleidskader ISV1’ heeft het Rijk voor de ISV1-periode landelijk doelstellingen in termen van beoogde maatschappelijke effecten (outcome-doelstellingen) geformuleerd die erop gericht zijn om de stedelijke vitaliteit te verbeteren. Het betreft :

- de vergroting van de variatie en differentiatie van woonmilieus;

² Senterdata, uitkomsten burgerpanel, 2006.

³ Kamerbrief 25427, nr 17.

- huisvesting van specifieke bevolkingsgroepen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende woonruimte;
- 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;
- versterking van de sociale infrastructuur.

Procesdoelstelling: samen richten op kansen

Er zijn naast de inhoudelijke doelstellingen ook diverse procesdoelstellingen benoemd. Een deel hiervan was gericht op het proces van het totstandkomen van de Meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP's), terwijl een ander deel was gericht op het proces tijdens de uitvoering van de plannen. 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. Het Rijk stelt zich steeds meer op als ondersteunende partij die vanuit de gestelde kaders de gemeenten probeert te faciliteren bij de uitvoering.

Concrete prestatievelden als leidraad

De steden hebben op de volgende 12 prestatievelden⁴ uit het Beleidskader ambities geformuleerd:

- Prestatieveld 1: Toekomstgerichtheid
⇒ het inbedden van de stedelijke vernieuwing/het MOP in langere termijnvisies;
- Prestatieveld 2: Horizontale integratie: beleidsterreinen
⇒ integraliteit, afstemming met verschillende beleidsterreinen;
- Prestatieveld 3: Verticale integratie: schaalniveaus
⇒ afstemming met de regio;
- Prestatieveld 4: Kansen en ontwikkelingspotentie
⇒ het identificeren en benutten van kansen;
- Prestatieveld 5: Private investeringen: multiplier
⇒ aangeven hoeveel de gemeente aan additionele (private) investeringen verwacht;
- Prestatieveld 6: Prioriteiten, fasering en gebiedsgerichte aanpak
⇒ aangeven waar de gemeentelijke prioriteiten in de aanpak van stedelijke vernieuwing liggen;
- Prestatieveld 7: Fysieke condities voor economische versterking
⇒ ontwikkeling of herstructurering van bedrijventerreinen, kantoorlocaties, bedrijfsverzamelgebouwen, winkels, verbetering van bereikbaarheid, e.d.;
- Prestatieveld 8: Differentiatie woonmilieus
⇒ sloop, nieuwbouw en verbouw van woningen, e.d.;
- Prestatieveld 9: Omgevingskwaliteit
⇒ groen, water, openbare ruimte, cultuurhistorische elementen, parkeergarages, e.d.;
- Prestatieveld 10: Duurzaamheid
⇒ energiebesparing, bodemsanering, aanpak geluidshinder, e.d.;

⁴ In de prestatievelden staan nadere regels omtrent de in het MOP op te nemen ambities.

- Prestatieveld 11: Zorgvuldig ruimtegebruik
⇒ intensief ruimtegebruik, verdichting rond knooppunten/ in wijken, realisering wijkaccommodaties, e.d.;
- Prestatieveld 12: Bewonersparticipatie
⇒ het betrekken van bewoners bij stedelijke vernieuwing).

De prestatievelden 1 tot en met 6 en prestatieveld 12 betreffen de procesdoelstellingen, de overige prestatievelden bevatten de concreet geformuleerde inhoudelijke doelstellingen.

2.3 Maatwerk in gebiedsgericht beleid

Rechtstreeks investeren in grote steden, via provincies naar andere gemeenten

Het Rijk verdeelt de investeringsgelden feitelijk over drie categorieën gemeenten. De 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 programmameenten (gemeenten die een MOP indienen) en projectgemeenten (gemeenten die op basis van een specifiek projectbudget aanvragen). In totaal zijn er over de gehele ISV1-periode naast de 30 rechtstreekse gemeenten nog 100 programmameenten en ook 313 projectgemeenten geweest. 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.

Integrale aanpak in G30: ISV als cruciaal onderdeel van het Grotestedenbeleid

Het ISV vormt voor een grote groep steden (de zogeheten G30) dus 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. Het overgrote deel van het ISV-budget gaat naar deze 30 steden binnen het Grotestedenbeleid.

2.4 Het ISV betreft forse Rijksinvesteringen: ruim 1,8 miljard euro

Met het investeringsbudget stedelijk vernieuwing (ISV) stelt de rijksoverheid de gemeenten voor een langere periode een budget in het vooruitzicht ter stimulering en ondersteuning van de stedelijke vernieuwing. Er is tot 2010 een budget gereserveerd voor stedelijke vernieuwing. De budgetten worden telkens voor een periode van vijf jaar toegezegd en in jaarlijkse termijnen uitbetaald.

Gemeenten kunnen op grond van de Wet Stedelijke vernieuwing in aanmerking komen voor een Rijksbijdrage als ze voldoen aan de voorwaarden die de wet stelt. Eén voorwaarde is bijvoorbeeld dat de gemeente beschikt over een MOP. Daarnaast zijn er

regels gesteld ten aanzien van het betrekken van partijen en andere betrokken gemeenten bij de totstandkoming van het ontwikkelingsprogramma. Op grond van de goedgekeurde programma's voor het eerste investeringstijdvak zijn de beschikkingen voor de gemeenten getekend, met daarin onder meer genoemd de hoogte van de ISV-budgetten.

De verdeling van de ISV-budgetten in financiële zin is weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Totaal investeringsvolume ISV1, 2000 t/m 2004

	Totaal	Totaal (in %)
Rechtstreekse gemeenten (G30)	1.356.875.229	100,0
G4	837.624.883	62
G26	519.250.345	38
Niet-rechtstreekse gemeenten	457.000.000*	
Programmameenten	330.000.000**	66
Projectgemeenten	165.000.000**	33
Totaal investeringsvolume	1.813 miljoen euro	

* Rijksbijdrage via provincies ** Inclusief (een deel van) de extra inzet eigen provinciale middelen

Bron: IPO, VROM

Het Rijk verdeelt het ISV-budget, volgens een objectieve verdeelsleutel, over de 30 'rechtstreekse' gemeenten en over de provincies. De 30 steden die deel uitmaken van het GSB onderhouden een rechtstreekse relatie met het Rijk op het gebied van inzet en verantwoording over het ISV. Veruit het grootste deel van het totale ISV-budget gaat naar deze 30 gemeenten.

2.5 Flankerend instrumentarium: een pakket praktische 'tips en tools'

Het Rijk wil een geïntegreerd totaalpakket bieden ter bevordering van de stedelijke vernieuwing. Daarom is flankerend aan het ISV een reeks praktische beleidsinstrumenten ontwikkeld om alle gemeenten en andere uitvoerende partijen met raad en daad te ondersteunen:

- 56-Wijkanaanpak
 - Impulsteams
 - Afsprakenkader
- Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing (IPSV)
- KEI Kenniscentrum Stedelijke vernieuwing
- Aanjaagteams.

We laten deze reeks aan instrumenten hier kort de revue passeren.

56-Wijkanaanpak

Naast generieke maatregelen die gelden voor het gehele stedelijke gebied in Nederland, zijn er 56 prioriteitswijken die de komende jaren extra aandacht krijgen bij de stedelijke vernieuwing. De 56-Wijkanaanpak is in 2002, als tussentijds sturingsantwoord van het Rijk op de tegenvallende resultaten in de stedelijke vernieuwing, geïntroduceerd. 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 dertig grootste gemeenten (de G30). Met het voordragen van wijken voor de prioritaire wijkaanpak verplichten deze gemeenten zich tot het maken van concrete, meetbare prestatieafspraken met lokale partners, gericht op een snel resultaat. Daarbij geven 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-Wijkenaanpak zijn verschillende faciliteiten (onder meer de impulsteams, het afsprakenkader “De kosten in beeld, de kosten verdeeld”, en de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor Wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) aangeboden⁵).

Impulsteams

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.

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. Hierom 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 is⁶.

Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV)

Binnen het stedelijk vernieuwingsbeleid heeft ieder beleidsonderdeel haar specifieke functie. Het InnovatieProgramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) is gericht op versnelling en kwaliteitsverhoging via stimulering van innovatieve projecten en verspreiding van de leer- en succesfactoren.

Het IPSV-programma is de opvolger van het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR), dat van 1996 tot en met 2000 vele kleinschalige, innovatieve projecten op het gebied van intensief ruimtegebruik heeft ondersteund. Het IPSV heeft echter een inhoudelijk bredere doelstelling gekregen, en een budget van ca. 10 procent van het ISV, verdeeld over de jaren 2001 tot en met 2004. Het IPSV was bedoeld voor het stimuleren van innovatieve ideeën binnen de stedelijke vernieuwing en werd als tenderregeling door het ministerie van VROM uitgevoerd. Dit betekent dat gemeenten naast de algemene middelen uit het ISV in aanmerking kunnen komen voor een aparte

⁵ Dit fiscale instrument wordt in paragraaf 5.1 verder besproken.

⁶ Ministerie van VROM, “De kosten in beeld, de kosten verdeeld”, 2005.

rijksbijdrage voor innovatieve ideeën en projecten. Met de komst van de 56 wijkenaanpak is de focus van IPSV verschoven naar projecten in die wijken.

KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing

Het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing is een publiek-privaat gefinancierde netwerkorganisatie, bestaande uit meer dan 230 partners, gericht op kennisverspreiding op het gebied van stedelijke ontwikkeling. KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing richt zich op de transformatie van de bestaande stad. KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing manifesteert zich op twee manieren: als netwerkorganisatie en als zoekmachine. KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing initieert en organiseert diverse activiteiten gericht op kennisuitwisseling tussen haar partners. Als zoekmachine is KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing toegankelijk voor iedereen met vragen over stedelijke vernieuwing.

Aanjaagteams

Voldoende uitbreidingsnieuwbouw is essentieel voor de stedelijke vernieuwing. De doelstelling is dat dit zorgt voor verlaging van het woningtekort en daarmee voor ontspanning op de woningmarkt. Met uitbreidingsnieuwbouw moet dan elders in of aan de stad “schuifruimte” beschikbaar komen voor al dan niet tijdelijke verhuizing van bewoners uit wijken die zich in het kader van de stedelijke vernieuwing zijn getransformeerd.

Ter stimulering van de uitbreidingsnieuwbouw is er subsidie beschikbaar vanuit het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS). Daarnaast stimuleert VROM de woningproductie onder andere ook door de inzet van Aanjaagteams. Het project Aanjaagteams is één van de achtentwintig maatregelen die is voorgesteld door de Taskforce Woningbouwproductie. De aanjaagteams bestaan uit de VROM-accountmanager van de stad in kwestie waar het probleem speelt en een (aantal) externe deskundige(n). Ze hebben een rol bij het zoeken naar en het doen van voorstellen voor versnellingsmogelijkheden van de woningbouw op een bepaalde locatie om daarmee de condities voor de woningbouwproductie te verbeteren. Het is daarbij nadrukkelijk niet de bedoeling dat de externe deskundige en/of de accountmanager de verantwoordelijkheid van lokale partijen overneemt. Wanneer gesignaleerde belemmeringen zijn opgelost kunnen de verantwoordelijke (lokale) partijen de vervolgstappen nemen in het woningbouwproces. De prestaties van de aanjaagteams zijn als doel gekoppeld aan (de versnelling van) de woningbouwproductie.

3 Wat heeft het ISV veranderd in de steden?

Dit hoofdstuk benoemt de concrete resultaten ('beleidsprestaties') van het ISV en zet deze af tegen de doelstellingen vooraf. Vervolgens verklaren we de verschillen en houden deze tegen de achtergrond van een sterk veranderende maatschappelijke context. Tot slot gaan we in op de uiteindelijke veranderingen in de maatschappelijke en concurrentiepositie van de steden en in hoeverre deze veranderingen aan ISV zijn toe te schrijven.

3.1 Concrete beleidsprestaties geboekt

De in de MOP's opgenomen ambities betreffen voor een deel in kwalitatieve termen uitgedrukte doelstellingen en voor een ander deel in kwantitatieve termen uitgedrukte doelstellingen. Uit tabel 3.1 blijkt dat in totaal van alle in de door de G30-steden in 1999 opgestelde MOP's genoemde inhoudelijke ISV-doelstellingen (kwalitatief en kwantitatief) 58 procent is gerealiseerd⁷, terwijl nog eens 23 procent gedeeltelijk is gerealiseerd dan wel vertraagd. Bijna 19 procent is (nog) niet tot stand gekomen. Van deze laatste twee categorieën wordt een belangrijk deel in de ISV2-periode alsnog gerealiseerd. Een substantieel resultaat van het ISV zit ook met name in het verder brengen in de voorbereidingsfase van plannen en projecten⁸.

⁷ Gemeentelijke verantwoordingsverslagen.

⁸ Companen, ISV-monitor, 2006.

Tabel 3.1 Totaaloverzicht realisatie doelstellingen G30-steden in het kader van ISV1, per prestatieveld (PV)

Totaalcijfers realisatie	# steden ingezet	# doel- stellingen	Realisatie			% ja (realisatie)
			Ja	Nee	Deels	
PV 7 Fysieke condities economische structuurversterking	195	322	188	89	46	58%
PV8 Differentiatie woonmilieus	206	261	120	31	108	46%
PV9 Omgevingskwaliteit	161	276	177	46	55	64%
PV10 Duurzaamheid	134	208	131	38	37	63%
PV11Zorgvuldig ruimtegebruik	23	38	22	4	12	58%
PV12 Bewonersparticipatie	15	15	14	1	0	93%
Totaal ISV	734	1.120	652 (58 %)	209 (19%)	258 (23%)	

In tabel 3.2 is te zien dat van de beoogde in kwantitatieve termen uitgedrukte doelstellingen 65-75 procent in de periode 2000-2005 ook daadwerkelijk is gerealiseerd, zoals op het gebied van de aantallen nieuwbouw, renovatie en sloop van woningen, maar ook aanleg van bedrijventerreinen en ontwikkeling van kantoren.

Tabel 3.2 Totaaloverzicht kwantitatieve resultaten G30-steden ('rechtstreekse gemeenten') in het kader van ISV1

Totaal ISV1	G30			
	# steden	Doelstelling	Realisatie (abs)	Realisatie (in %)
Prestatieveld 7 Fysieke condities economische structuurversterking				
Herstructurering bedrijventerrein (ha)	16	1.462	787	54%
Aanleg nieuwe bedrijventerreinen (ha)	21	1.842	1.188	64%
Oprichten bedrijfsverzamelgebouwen (m2)	6	404.455	102.051	25%
(aantal)	14	26	13	50%
Ontwikkeling kantoorlocaties (m2)	12	1.211.300	846.500	70%
Prestatieveld 8 Differentiatie woonmilieus				
Nieuwbouwwoningen	30	171.670	113.100	66%
Sloop	21	25.154	17.960	71%
Renovatie	26	33.158	25.093	76%
Verkoop huurwoningen door corporaties	23	58.912	29.020	49%
Realisatie/ geschikt maken ouderenwoningen	22	19.835	18.697	94%
Realisatie studentenwoningen	5	3.850	2.399	62%
Aantal vrije kavels	15	7.671	2.124	28%
Prestatieveld 9 Omgevingskwaliteit				
Groengebieden (klein- en grootschalig)	30	144	95	66%
Kwaliteit van de openbare ruimte (# gebieden)	20	65	43	66%
Parkeervoorzieningen (geb. parkeerplaatsen)	5	5805	5166	89%
(# parkeergarages)	11	17	9	53%
Cultuurhistorische elementen (# monum/rest)	13	642	612	95%
Prestatieveld 10 Duurzaamheid				
Aantal bodemsaneringen	30	1.465	1.576	108%
Aantal m2 gesaneerd oppervlak		5.545.356	4.450.021	80%
Aantal m3 verontreinigde grond		7.524.164	5.205.100	69%
Aantal m3 verontreinigd grondwater		21.769.100	8.504.051	39%
Aantal b.p.e.		36.806.474	22.754.506	62%
Aanpak geluidshinder (A- en railwoningen)	30	7.563	12.387	63%*

* Exclusief sterk afwijkende opgave Amsterdam, inclusief zou dit 159 procent bedragen.

De doelstellingen en realisatie op de prestatievelden 11 en 12 zijn uitsluitend in kwalitatieve termen geformuleerd.

Er zijn door de G30 in het kader van de ISV-afspraken in totaal ruim 113.000 woningen gebouwd⁹, ca. 18.000 woningen gesloopt en ruim 25.000 woningen gerenoveerd. Over de

⁹ Dit is inclusief een belangrijk deel gerealiseerde woningen in het kader van de VINEX-opgave, die door veel gemeenten ook deels vanuit ISV is ondersteund, bijvoorbeeld als het ging om het via ISV-subsidies garanderen van het tot stand komen van een bepaald deel 'bereikbare' woningen.

gehele ISV1-periode bezien gaat de woningproductie in de 30 grote steden¹⁰ niet zo snel als vooraf beoogd, maar is deze wel hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit geldt ook voor de realisatie van de sloopopgave¹¹. De verkoop van huurwoningen (29.000) en vooral het aanbieden van vrije kavels zijn beperkter gerealiseerd, evenals de herstructurering van bedrijventerreinen en ontwikkeling van bedrijfsverzamelgebouwen.

De niet-rechtstreekse gemeenten geven aan dat zij met name resultaten hebben geboekt op vergroting van de variatie in woonmilieus (inclusief nieuwbouwproductie en woningverbetering) en verhoging van de omgevingskwaliteit.

Door de rechtstreekse gemeenten (G30) is naast de directe fysieke investeringen in reguliere woningbouw veel geïnvesteerd in het flankerend aanbod voor specifieke doelgroepen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de realisatie van 18.700 ouderenwoningen (94 procent van het beoogde totaal) en 2.400 studentenwoningen (62 procent van de opgave). Maar er is niet alleen geïnvesteerd in 'stenen'. Het verbeteren van de omgevingskwaliteit en duurzaamheid van het stedelijk milieu speelde een centrale rol in het ISV en de voorgenomen inspanningen van de gemeenten. Dit is breed en doorgaans redelijk tot goed opgepakt en heeft geleid tot het opknappen van de openbare ruimte in 43 stadsgebieden en het verbeteren van 95 (grootschalige) groengebieden (beide een score van 66 procent van de geformuleerde opgave), terwijl daarnaast ook vaak is ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van waterpartijen en watersystemen.

Een belangrijke rol heeft ook gespeeld de borging van cultuurhistorische elementen, wat heeft geresulteerd in het opknappen van 612 monumenten/monumentale panden (95 procent van het vooraf beoogde totaal). Voorts is regelmatig met succes ingezet op de vergroting van de bereikbaarheid en (verkeers)veiligheid.

Tot slot lag een essentiële uitdaging in het aanpakken van de bodemsaneringsopgave en het beperken van geluidshinder. Hier is dan ook door alle steden op ingezet. Circa 24 procent van de voeding van het totale ISV-budget bestaat uit milieugelden. Concrete resultaten zijn het uitvoeren van bijna 1.600 bodemsaneringen (8 procent meer dan het vooraf beoogde aantal) met een totaal gesaneerd oppervlak van bijna 450 ha en resulterend in bijna 23 miljoen bpe (bodemprestatie-eenheden)¹². Ook het beperken van de geluidshinder is doorgaans voortvarend opgepakt, met bijna 5.000 gesaneerde woningen van de zogeheten A- en raillijst (oftewel woningen die urgent verbetering verdienen) tot gevolg. Dit bedraagt ca. tweederde van de vooraf geformuleerde opgave¹³.

¹⁰ De naar de concrete doelbereiking en effectiviteit van het uitgevoerde studies richten zich feitelijk vooral op de rechtstreekse gemeenten (de zogenoemde G30). Voor de niet-rechtstreekse gemeenten is volgens het IPO echter een (te) beperkte (fysieke) effectmeting geweest. Ook hier is bijvoorbeeld de vergroting van de woningproductie een belangrijke Rijks- en provinciale wens geweest, maar daar is volgens het IPO relatief weinig expliciet op gemonitord.

¹¹ ECORYS, Jaarboek GSB, 2006.

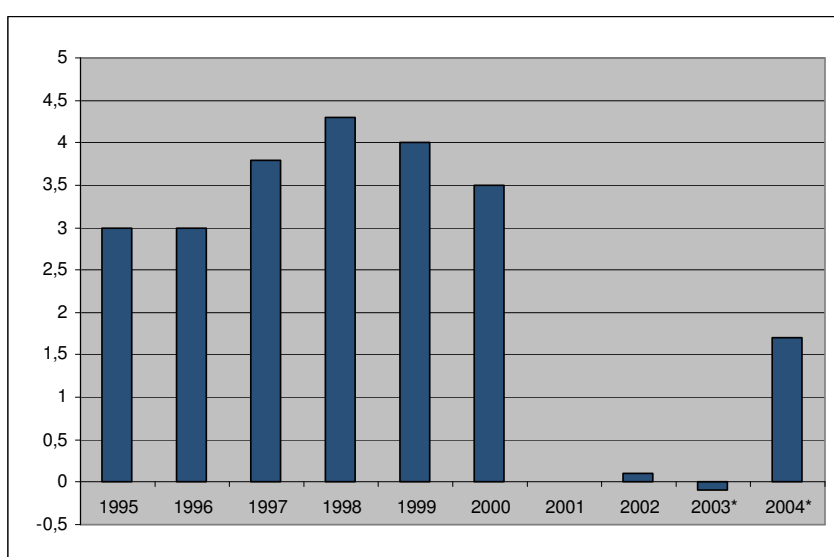
¹² Gemeentelijke verantwoordingsverslagen.

¹³ Dit is exclusief een sterk afwijkende opgave van Amsterdam (7500 woningen ipv 500), daarmee zou het totaal op 159 procent komen.

3.2 Uitvoering onder druk door tegenvallende economie en problemen met het managen van de forse opgave

In totaal is 19 procent van de vooraf geformuleerde doelstellingen (nog) niet gerealiseerd en is 23 wel gedeeltelijk gerealiseerd (c.q. is de rest van die ambities nog in uitvoering). Naar opgave van de gemeenten in hun eindverantwoordingen zijn de belangrijkste redenen voor gedeeltelijke vertraging of in het geheel niet realiseren van doelstellingen, de economische conjunctuur en haar gevolgen voor de vastgoedmarkt en private investeringen. Het is overduidelijk dat het ISV1 zich in een minder gunstig economisch klimaat heeft afgespeeld.

Figuur 3.1 Jaarlijkse groei Bruto Binnenlands Product (BBP)



bron: CBS

Verder noemen de gemeenten juridisch-planologische procedures, te hoge ambities vooraf, veranderde plannen of het effect van vertraagde planvorming elders vaak als redenen voor het niet volledig realiseren van de doelstellingen. Daarnaast gaat het veelal om complexe projecten, die noodzakelijkerwijze meer tijd in beslag nemen dan de duur van de ISV1-periode.

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 verkoking bij henzelf ook als reden voor vertraagde uitvoering van de plannen, naast belangrijke belemmeringen als capaciteitstekort en te weinig financiële spankracht¹⁵. Dit is vaak gekoppeld aan een te ambitieuze formulering van de Meerjarenontwikkelingsprogramma's (mede als gevolg van de gunstige conjunctuur eind jaren '90). De MOP's/plannen waren regelmatig te veelomvattend en vaak niet geheel goed doordacht. Een belangrijke oorzaak voor dit laatste is gelegen in de te krappe voorbereidingstijd in

¹⁴ B&A Groep, Kwalitatieve evaluatie ISV1, 2005.

¹⁵ B&A Groep, Kwalitatieve evaluatie ISV1, 2005 en ECORYS, Evaluatie procesmatige en beleidseffecten GSB2, 2005.

de periode 1998-1999¹⁶. De steden hebben daarnaast ook moeten wennen aan het nieuwe systeem van meerjarenplanning en de afstemming hiervan op de gemeentelijke beleidscyclus, wat een deel van de vertraagde productie verklaart. Er is hier in de loop van ISV1 duidelijk progressie geboekt.

Per saldo is een belangrijk deel van deze vertragende factoren binnen de gemeenten aangepakt¹⁷. De vertraagde productie zal naar verwachting voor een groot deel in de ISV-2 periode worden gerealiseerd.

Gemeenten wijzen als vertragende factor soms ook op lastige samenwerking met corporaties. Enerzijds zijn er betere voorwaarden voor structurele samenwerking ontstaan (zie hiervoor ook het volgende hoofdstuk), maar dit heeft niet in alle gevallen geleid tot een grotere vooruitgang (met name ingeval van enkele ‘passieve corporaties’).

Tot slot wijzen steden ook op voorkomende inhoudelijk conflicterende doelstellingen tussen milieu/duurzaamheid en economie¹⁸. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen in het geval van de wens tot bundelingsbeleid/verdichting en het verbeteren van de bereikbaarheid van economisch belangrijke locaties enerzijds en het niet verder aantasten van de luchtkwaliteit anderzijds.

3.3 ISV-middelen benut voor geleverde prestaties en deels nog in reserve voor komende jaren

In totaal is er door het Rijk voor de rechtstreekse gemeenten bijna 1.357 miljoen euro en voor de niet-rechtstreekse gemeenten 457 miljoen euro beschikbaar gesteld. De gemeenten hebben daarmee de behaalde resultaten gefinancierd, maar zoals al aangegeven, is een aantal te realiseren doelstellingen doorgeschoven naar de ISV2-periode. Niet-besteed geld oftewel het spaarsaldo kan hiervoor worden meegenomen.

In de regelgeving voor ISV is opgenomen dat de verantwoording zich primair richt op de realisatie van de prestaties. Eventuele sancties zijn met name op dit element gericht: het alsnog realiseren van de prestaties. De Wet stedelijke vernieuwing staat daarom toe dat gemeenten niet-besteed geld doorschuiven naar een volgende ISV-periode. Het Rijk kan niet-besteed geld terugvorderen in de gevallen dat de Minister van mening is dat de gemeente de afgesproken prestaties niet binnen een redelijke termijn alsnog zal kunnen realiseren (dan aan te tonen door het Ministerie).

Bij de afhandeling van de verantwoordingen is door het Rijk bij geen enkele gemeente overgegaan tot terugvordering van spaarsaldi, omdat aannemelijk is dat de prestaties alsnog zullen worden gehaald. In alle gevallen is daarom de definitieve bijdrage voor ISV-1 vastgesteld op het bedrag genoemd in de voorlopige toekenning.

¹⁶ In ISV2 is gekomen tot aan een ruimere voorbereidingstijd en meer gerichte ondersteuning vanuit het Rijk voor het opstellen van de MOP's.

¹⁷ B&A Groep, Kwalitatieve evaluatie ISV1, 2005 en Companen, ISV-monitor, 2006.

¹⁸ Gemeentelijke verantwoordingsverslagen.

3.4 Maatschappelijk effect: de concurrentiepositie van de steden is versterkt

In de vorige paragrafen is geconstateerd dat vijf jaar stedelijke vernieuwing, ondanks de economische neergang gedurende de ISV1-periode, in productietermen (de zogeheten 'output') zichtbaar resultaat heeft opgeleverd. Het uiteindelijke doel van stedelijke vernieuwing is uiteraard het bereiken van de beoogde maatschappelijke ontwikkelingen (de zogenoemde 'outcome'). Maatschappelijke ontwikkelingen verbonden aan de ISV-output zijn logischerwijs volgtijdelijk daaraan en manifesteren zich doorgaans met een zekere tijdsvertraging. De maatschappelijke effecten van de tussen 2000 en 2005 gerealiseerde ISV-output zullen zich daarom voor een deel na die periode voordoen.

Gedurende de ISV-periode hebben zich verschillende positieve maatschappelijke ontwikkelingen in de rechtstreekse gemeenten (G30) voorgedaan. De bevolkingssamenstelling in de steden is verbeterd.¹⁹ 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 verbeterd²⁰. Het aandeel van koopwoningen is toegenomen en de waarde van de woningvoorraad (prijs) is gestegen²¹. Per saldo betekent dit een steeds hogere waardering voor de G30-steden.

In dit kader speelt echter ook een vraag-aanbodaspect mee: in de G30-steden is tevens te constateren dat de woningvoorraad minder passend is geworden²². Dit is het gevolg van het feit dat de plannen zijn geformuleerd in een periode waarin juist meer behoefte ontstond aan woningen in de midden- en hogere segmenten (meer duur = beter passend). De voorkeuren voor specifieke typen woningen zijn echter veranderd. In de loop der jaren heeft dit (samen met een, mede door de economische omslag, sterk veranderende woningmarkt) geleid tot het feit dat de consument nu meer goedkopere woningen vraagt dan er beschikbaar zijn gekomen. Hiermee hangt samen dat de steden in het kader van de eerder gemaakte afspraken de sloopopgave ook gemiddeld voortvarender ter hand hebben genomen dan landelijk gemiddeld het geval is²³.

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 waarden ondernemers de ontwikkeling ten aanzien van de bereikbaarheid van bedrijven ook beter dan aan het begin van de ISV1-periode²⁴. Met name de vier grote steden laten een daling van het aandeel vertrekkende bedrijven zien²⁵. 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 steden²⁶.

¹⁹ Atlas van Gemeenten, Effectiviteit GSB, 2005.

²⁰ Kleinhans, Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting, 2005.

²¹ ECORYS, Jaarboek GSB, 2006 en Companen, ISV-monitor, 2006.

²² Companen, ISV1-monitor 2006.

²³ ECORYS, Jaarboek GSB, 2006 en Companen, ISV-monitor 2006.

²⁴ ECORYS, Benchmark gemeentelijk ondernemersklimaat, 2005.

²⁵ Companen, ISV1-monitor 2006 en ECORYS, Jaarboek GSB, 2006.

²⁶ Atlas voor gemeenten, De effectiviteit van grotestedenbeleid, 2005.

Interessant is de vraag of de bovengenoemde ontwikkelingen het gevolg zijn van ISV. Uit een omvangrijk panel-onderzoek blijkt dat bijna 90 procent van de ondervraagde mensen beleid op het gebied van stedelijke vernieuwing (heel) belangrijk vindt²⁷. Het is echter altijd moeilijk om in een zo'n complex proces van stedelijke vernieuwing, waarop veel factoren van invloed zijn, exact aan te geven wat het effect is van het ingezette instrumentarium. Niettemin geven verschillende onderzoeken expliciet het verband tussen instrumentarium en de resultaten aan. Het is aan te tonen dat de waarde van de totale woningvoorraad (ook de bestaande voorraad) in de steden als gevolg van de stedelijke vernieuwing is gestegen²⁸. Voorts is ook geconcludeerd dat stedelijke vernieuwing meetbaar heeft bijgedragen aan een gunstiger bevolkingssamenstelling (meer hoger opgeleiden) in de steden²⁹. Per saldo is een dwingend verband geconstateerd tussen ISV en maatschappelijke effecten³⁰.

Kleinmans legt een vergelijkbaar verband³¹. 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. Verder is het eigen woningbezit onder nieuwkomers het hoogst. Gebleken is dat de investeringen in het kader van herstructurering in bepaalde wijken, ook positieve effecten kunnen hebben op woningen in de directe nabijheid en de omliggende wijken³².

3.5 Conclusie: aanzienlijke prestaties en effecten ondanks veranderend tij

We kunnen nu de volgende conclusies trekken:

- a) De grote steden (G30) hebben gemiddeld 65-75 procent van de belangrijkste geplande beleidsprestaties behaald. Een aanzienlijk deel van de nog niet behaalde resultaten zal in de ISV2-periode worden gerealiseerd. Doorgaans hebben de gemeenten hier ook nog het bijbehorende geld voor gereserveerd.
- b) Het is overduidelijk dat het ISV1 zich in een minder gunstig economisch klimaat heeft afgespeeld. De belangrijkste reden voor de vertraging of het helemaal niet realiseren van beoogde resultaten is de economische conjunctuur en haar gevolgen voor de vastgoedmarkt en private investeringen.
- c) Desondanks is, mede dankzij het ISV, een reeks aan positieve ontwikkelingen in de steden waar te nemen: het aandeel koopwoningen is gestegen, de bevolkingssamenstelling is verbeterd, er wonen meer hoger opgeleiden, de inkomenspositie is gestegen, het vertreksaldo daalt, het sociaal klimaat is versterkt en bovenal zijn de woningprijzen harder gestegen dan landelijk.

²⁷ Senterdata, uitkomsten burgerpanel, 2006.

²⁸ SEO/RIGO, Maatschappelijke kosten-baten analyse stedelijke vernieuwing, 2006 en Atlas voor gemeenten, De effectiviteit grotestedenbeleid, 2005.

²⁹ Atlas voor gemeenten, De effectiviteit van grotestedenbeleid, 2006.

³⁰ B&A, Kwalitatieve evaluatie ISV1, 2005.

³¹ Kleinmans, Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting, 2005.

³² Companen, ISV-monitor, 2006 en Atlas van Gemeenten, De effectiviteit van grotestedenbeleid, 2005.

- d) De grote steden worden per saldo steeds hoger gewaardeerd. Tegelijkertijd is echter door de veranderende woningmarkt en consumentenvraag een tekort ontstaan aan de onderkant van de woningmarkt.

4 Het ISV als ‘trigger money’

In het vorige hoofdstuk hebben we uitgebreid stil gestaan bij resultaten van ISV, zowel in productie- of outputtermen, als in termen van maatschappelijke effecten. In dit hoofdstuk gaan we in op de verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van stedelijke vernieuwing en de vraag in hoeverre ISV als ‘trigger money’ heeft gefunctioneerd, oftewel tot extra investeringen door private partijen en andere overheden heeft geleid.

4.1 Positieve verhouding maatschappelijke kosten en baten

De stedelijke vernieuwing brengt belangrijke kosten en baten met zich mee. Forse investeringen, zoals sloop, nieuwbouw, infrastructuur, openbare ruimte, groen, bodemsanering, milieumaatregelen, herontwikkeling van sociaal-maatschappelijke voorzieningen etc zijn weliswaar een belangrijke kostenpost, maar essentieel voor de langere termijn maatschappelijke baten zoals een goed functionerende stad, aantrekkelijke woonmilieus, leefbaarheid en veiligheid. Daarom richt het ISV zich ook op ondersteuning in deze cruciale investeringen. Stedelijke vernieuwing leidt doorgaans voorts ook tot hogere vastgoedwaardes en prijzen, die met name profijtelijk zijn voor de private sector (inclusief particulieren zelf). In een uitvoerige studie³³ zijn voorbeeldsgewijs deze kosten en baten in de praktijk van de stedelijke vernieuwing onder de loep genomen.

De uitkomsten duiden op een positieve verhouding van kosten en baten. Het positieve rendement in het merendeel van de onderzochte cases geeft aan dat in die gevallen de totale investering (inclusief ISV-gelden) rendabel was. De belangrijkste baten zijn in deze gevallen de waardevermeerdering van bestaande woningen in de wijken. Blijkbaar straalt de verbetering van de wijk af op deze woningen. Een tweede belangrijk effect is de toename van het woongenot als gevolg van de verbeterde woningen en van de extra woningen. Goede woningen die nauw aansluiten bij hun wensen zijn voor burgers van groot belang³⁴. Een aantal effecten is nog niet in geld uitgedrukt. De belangrijkste daarvan zijn de verminderde noodzaak aan uitgaven op ander terrein (maatschappelijk werk, politie, eventuele schade's door onlusten) aan de positieve kant en eventuele negatieve effecten op andere buurten door uitwisseling van zwakke bevolkingsgroepen. Tenslotte is ook gekeken hoe kosten en baten verdeeld zijn onder de verschillende actoren. Uit die analyse komt geen eenduidig beeld naar voren. In alle gevallen profiteren de bewoners. In sommige gevallen profiteren de corporaties of de gemeenten.

³³ SEO/RIGO, Maatschappelijke kosten-baten analyse stedelijke vernieuwing, 2006.

³⁴ Senterdata, uitkomsten burgerpanel, 2006.

Per saldo vloeit de legitimiteit van het overheidsingrijpen voort uit het bestaan van externe effecten. Dat wil zeggen: investeringen in woningen en woonomgevingen kunnen leiden tot positieve effecten op zaken als leefbaarheid. Deze voordelen komen tot uitdrukking in de waarde van de woningen en worden geïncasseerd door, zowel nieuwe bewoners, als bewoners van bestaande woningen in de wijk³⁵. Daarbij dient de rijksbijdrage de benodigde investeringen voor de betrokkenen aantrekkelijk te maken door een eventuele zogeheten ‘onrendabele top’ (een initiële negatieve verhouding tussen kosten en opbrengsten) weg te nemen. Hierbij geldt dat aan het begin van een project er veel onzekerheid is die mogelijk overbrugd moet worden.

4.2 Additionele investeringen private partijen en lagere overheden

Een belangrijke impliciete doelstelling van het ISV is het uitlokken van additionele investeringen door andere partijen, zoals woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars, maar ook gemeenten zelf. Idealiter zouden private partijen geïnvesteerde rijksmiddelen aan moeten vullen met eigen middelen. Dit noemen we het ‘multiplier-effect’. De veronderstelling is dat gedane publieke omgevingsinvesteringen in herstructureringswijken hierbij fungeren als ‘trigger money’ voor het uitlokken van deze additionele private investeringen.

Corporaties zijn steeds zwaarder gaan investeren, ontwikkelaars minder aanwezig

Voorafgaand aan het ISV waren de inschattingen omtrent de omvang van dit ‘multipliereffect’ op private investeringen aanzienlijk³⁶. De private investeringen voldoen echter niet op alle vlakken helemaal aan de verwachtingen. Als we corporaties zien als private partijen, dan kunnen we wel constateren dat in de ISV1-periode de corporaties (vaak via prestatieconvenanten met de gemeenten) duidelijk zwaarder hebben geïnvesteerd in de stedelijke vernieuwing dan andere private partijen. De corporaties hebben veelal aanzienlijke bezits- en grondposities in de herstructureringsgebieden, vaak in tegenstelling tot met name projectontwikkelaars. Dit is dan ook de belangrijkste reden voor deze relatief scheve investeringsverhouding.

De corporaties zijn vooral in de loop van de ISV1-periode steeds meer in de stedelijke vernieuwing gaan mee-investeren. Daarbij zijn zij ook een groeiend aantal investeringen gaan doen die verder gaan dan woningbouw alleen, zoals investeringen in verbetering van de openbare ruimte en de leefbaarheid, maar ook in flankerende sociaal-maatschappelijke voorzieningen (denk hierbij aan combinaties van woningbouw met faciliteiten voor onderwijs, welzijn, zorg, maar ook kleinschalige detailhandel en bedrijfsruimten).

Voor ontwikkelaars geldt dat deze groep recentelijk wel steeds vaker bereid blijkt om mee te investeren in herstructureringswijken³⁷. Dit is echter nog niet tot volledige ontplooiing gekomen.

Het feit dat de additionele investeringen van corporaties pas in de loop van de ISV1-periode op gang zijn gekomen en dat investeringen van andere private partijen achter zijn

³⁵ SEO/RIGO, Maatschappelijke kosten-baten analyse stedelijke vernieuwing, 2006.

³⁶ Bronnen: onder andere Neprom, Aedes, Bouwend Nederland, Ministerie van VROM en gemeenten.

³⁷ Zie bijvoorbeeld het Stedenfonds.

gebleven bij de verwachtingen vooraf, is mede terug te voeren op het feit dat gemeenten bij de start van ISV1 –overigens mede als gevolg van tijdgebrek– relatief weinig afstemming hebben gepleegd met deze marktpartijen over de ISV-plannen. De verwachte multipliereffecten waren dus niet gestoeld op harde afspraken.

Forse multiplier publieke investeringen lokale en regionale overheden

Een belangrijke doelstelling vanuit het Rijk met het inzetten van het ISV was ook de gemeenten te ondersteunen in hun investeringsvoornemens. Het blijkt dan ook dat de ingezette rijksmiddelen ook in belangrijke mate door hen zijn vermenigvuldigd. Gemeenten hebben vaak grote delen van hun budgetten gekoppeld aan het ISV en als zodanig de herstructureringsopgave een flinke impuls gegeven. Daarnaast hebben ook diverse provincies (zoals Noord- en Zuid-Holland, maar ook Overijssel en Gelderland) en in mindere mate ook regio's nadrukkelijk meegeïnvesteed in de stedelijke vernieuwing. De provincies speelden daarmee niet alleen procesmatig (als toedeler van de Rijksbudgetten voor de niet-rechtstreekse gemeenten) maar ook regelmatig financieel een belangrijke rol. Per saldo is dus absoluut sprake van een forse publieke multiplier.

Omvang totale multiplier lijkt per saldo in lijn met verwachtingen vooraf

De gerealiseerde multiplier-effecten lijken per saldo qua omvang redelijk in lijn met de vooraf beoogde doelstellingen en verwachtingen van Rijk en gemeenten³⁸. De uiteindelijke omvang loopt wel uiteen per gemeente. De rechtstreekse gemeenten die hierover een inschatting hebben gedaan³⁹, rapporteren als resultaat een gemiddelde multiplier van 8,0⁴⁰, terwijl zij deze vooraf hadden ingeschat op gemiddeld 9,2. Per saldo heeft dan dus elke euro rijksinvestering geleid tot ca. 8 euro additionele investeringen door private en andere publieke partijen. Daarmee is bij deze rechtstreekse gemeenten het vooraf ingeschatte multipliereffect van uitgelokte additionele private en publieke investeringen per saldo dus wel redelijk binnen bereik.

Voor de niet-rechtstreekse gemeenten is een factor 10 of meer moeiteloos gehaald⁴¹. Het ISV-budget en de extra ingezette provinciale middelen hebben hier nadrukkelijk gewerkt als 'trigger money'. ISV blijkt de motor te zijn van veel woningbouwprojecten op herstructurerings- en transformatielocaties en is in die zin een prima 'katalysator' gebleken, waarbij het voor veel projecten het zetje heeft gegeven, waardoor ze van de grond konden komen⁴².

³⁸ Zie ook B&A Groep, Kwalitatieve evaluatie ISV1, 2005.

³⁹ Bij de start van de ISV1-periode zijn regelmatig door gemeenten doelstellingen geformuleerd over de hoogte van de multiplier. Hier zijn echter geen harde afspraken over gemaakt, noch over de te volgen berekeningswijze. Vanwege dergelijke onduidelijkheden heeft het Rijk besloten om verantwoording over de omvang van de multiplier niet verplicht te stellen. Een deel van de gemeenten heeft in hun verantwoording echter wel getracht een berekening hiervan te maken.

⁴⁰ Bron: Gemeentelijke verantwoordingsverslagen. Feitelijk zijn deze uitkomsten echter vaak lastig vergelijkbaar. Zoals voorzien komt dit doordat gemeenten vele verschillende berekeningswijzen en definities hanteren. Daarbij zijn ook de financiële paragrafen vaak niet vergelijkbaar en worden verschillende begrotingssystematieken gehanteerd. Voorts is er vaak lastig zicht op flankerende private investeringen, gekoppeld aan de vraag welk deel dan toerekenbaar is aan ISV-investeringen. Tot slot kennen veel projecten en gebiedsontwikkelingen vaak een beduidend langere looptijd dan de ISV1-periode, hetgeen de berekening van een multiplier verder bemoeilijkt.

⁴¹ IPO, ISV als smeeroelie voor de stedelijke vernieuwing, 2006.

⁴² IPO, ISV als smeeroelie voor de stedelijke vernieuwing, 2006.

4.3 Conclusie: multiplier Rijksgelden in lijn met ambities, maar grotere rol corporaties en publieke sector dan ontwikkelaars

We kunnen nu de volgende conclusies trekken:

- a) Stedelijke vernieuwing kent per saldo een positieve verhouding van kosten en baten. De belangrijkste baten zijn de waardevermeerderingen van bestaande woningen in de wijken. In alle gevallen profiteren de bewoners. In sommige gevallen profiteren de corporaties of de gemeenten. Per saldo vloeit de legitimiteit van het overheidsingrijpen voort uit het feit dat investeringen in woningen en woonomgevingen kunnen leiden tot positieve effecten op zaken als leefbaarheid.
- b) De rijksbijdrage is effectief om de benodigde investeringen voor de betrokkenen aantrekkelijk te maken door een eventuele zogeheten ‘onrendabele top’ (een initiële negatieve verhouding tussen kosten en opbrengsten) weg te nemen. Hierbij geldt dat aan het begin van een project er veel onzekerheid is die mogelijk overbrugd moet worden.
- c) Voorafgaand aan het ISV waren de inschattingen omtrent de totale omvang van het ‘multipliereffect’ aanzienlijk. Hoewel lastig precies en vergelijkbaar te berekenen, lijkt het gerealiseerde effect per saldo gemiddeld redelijk volgens verwachting.
- d) De Rijksgelden hebben vooral geleid tot forse aanvullende investeringen door gemeenten zelf, maar ook duidelijk oplopende omvangrijke investeringen door corporaties. Andere private partijen, zoals ontwikkelaars speelden een bescheidener rol. Naast Rijk en gemeenten hebben ook diverse Provincies en in mindere mate ook regio’s nadrukkelijk mee-geïnvesteerd in de stedelijke vernieuwing.
- e) Er is een relatief scheve verhouding van investeringen door marktpartijen, met een grote rol voor de corporaties en een beperkte aanwezigheid door ontwikkelaars. Dit volgt vooral uit het feit dat corporaties aanzienlijker bezits- en grondposities hebben in de aangewezen herstructureringsgebieden dan deze andere private partijen.

5 Pakket concrete instrumenten rondom ISV

Het ISV staat niet op zich. Het ISV kent een reeks flankerende, concrete beleidsinstrumenten om de gemeenten en andere uitvoerende partijen praktisch en met raad en daad te ondersteunen. Dit instrumentarium is in hoofdstuk 2 nader geïntroduceerd en betreft met name de 56-Wijkanaanpak, de impuls- en aanjaagteams, het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) en het afsprakenkader “De kosten in beeld, de kosten verdeeld”.

Dit hoofdstuk bespreekt de effectiviteit van dit flankerend instrumentarium. Daarbij is het van wezenlijk belang te beseffen dat het ISV en deze beleidsinstrumenten een belangrijke wederzijdse beïnvloeding kennen. Ze werken op elkaar in en proberen als pakket op een geïntegreerde manier de stedelijke vernieuwing te bevorderen.

5.1 56-Wijkanaanpak biedt focus op probleemgebieden en tempo

De betrokken partijen beoordelen de 56 wijkanaanpak per saldo positief. Evenals voor het overkoepelende ISV is geconstateerd, dat de invoering door het Rijk echter erg top down was, hoewel ook dit gaandeweg is aangepast. Bewoners zijn positief over de 56-Wijkanaanpak-aandacht voor hun wijk. Een grote rol voor de burger is een cruciale voorwaarde, maar hiervan lijkt doorgaans nog te weinig sprake in de reguliere praktijk. Doordat in de prestatieafspraken een bepaald productietempo is vastgelegd, komt dit in de praktijk soms op gespannen voet te staan met een degelijke bewonersparticipatie. Een bepaalde druk op de productie heeft een positieve invloed, maar dit gaat in enkele gevallen ten koste van de tijd die bewoners krijgen om invloed uit te oefenen. Het is zaak een betere balans te vinden tussen beide⁴³.

De nadruk op het tempo maakte ook dat er minder mogelijkheden zijn tot het doen van voorinvesteringen (die vooraf vertrouwen kunnen wekken in wat er daarna komen gaat). Dit belemmerde ook het aanpakken van het imago van de desbetreffende wijken: men kon niet voldoende vooraf erover nadenken hoe dit goed aan te pakken, alvorens de programma's op te stellen en de uitvoering ter hand te nemen. Aan de andere kant beschouwen de betrokkenen de focus op versnelling ook als een positief punt van de 56-Wijkanaanpak, evenals de wens om ook meer gebiedsgerichte focus (ruimtelijke selectiviteit) door te voeren.

De afzet van met name duurdere woningen vormt in een aantal herstructureringswijken een punt van zorg. Het blijft in de meeste wijken moeilijk om mensen zonder binding met de wijk aan te trekken voor de middeldure en dure woningen. De concurrentie met

⁴³ ECORYS, Doorlichting 56-Wijkanaanpak, 2005.

nieuwbouw elders speelt hierin een rol, maar ook imagoproblemen van de wijk en de huidige economische situatie. Binnen de gemeenten blijkt daarnaast vooral de samenwerking tussen de verschillende betrokken sectoren nog vaak moeizaam. Tussen de gemeenten en de corporatie ontbreekt het in de 56 wijken vaak nog aan een optimale afstemming, zowel op bestuurlijk als op organisatorisch niveau. Men is op veel plaatsen nog zoekende naar de juiste rolverdeling, kaders en afspraken. Om hierin te faciliteren heeft het Ministerie van VROM, bijvoorbeeld in 2004 voor het Afsprakenkader “De kosten in beeld, de kosten verdeeld” ontwikkeld.

Het gegeven dat een wijk is opgenomen in de 56-Wijken vormt in veel gevallen een bron van energie op zich. Financiering van sociaal en fysiek vormt een aandachtspunt. Bij de start van de 56-Wijketaanpak heeft VROM te hoge verwachtingen gewekt met betrekking tot beoogde fiscale instrumenten⁴⁴. Een verlaagd BTW-tarief stuitte op Europese en nationale wetgeving. Vrijstelling van overdrachtsbelasting bij wijkontwikkelingsmaatschappijen is wel gerealiseerd.⁴⁵

5.2 Impuls- en aanjaagteams als katalysator

De, mede in het kader van de 56-Wijketaanpak, aangeboden Impulsteams hebben geleid tot een grotere voortgang van de herstructurering⁴⁶. Bijna driekwart van de betrokkenen ervaart dit middel als positief, vooral als stimulator en facilitator. Wel verdienen de toelichting vooraf en de inhoudelijke inzetmogelijkheden verbetering.

Daarnaast kunnen ook de aanjaagteams op steun rekenen. De belangrijkste knelpunten die de betrokken partijen constateerden en waarop de steden aanjaagteams inzetten zijn samenwerking, organisatie, regelgeving en procedures. Over het geheel genomen zijn betrokken partijen, zowel gemeenten als ontwikkelaars, tevreden over de inzet van de aanjaagteams. De aanwezigheid van het Rijk, al dan niet in de hoedanigheid van een aanjaagteam vormt in veel gevallen een stimulans op zich. In de meeste gevallen ervaart men de rol van het Ministerie van VROM als bondgenoot positief.

5.3 Afsprakenkader “De kosten in beeld, de kosten verdeeld” nuttige handreiking

Het afsprakenkader “De kosten in beeld, de kosten verdeeld” is door de steden als erg positief ervaren. Niet alleen bleek het een zeer nuttige praktische handreiking, maar het gaf ook duidelijk invulling aan de veranderende rol van het Ministerie van VROM tijdens de ISV1-periode. Waar gemeenten in het begin moeite hadden met de ‘top down’ sturende stijl van het Ministerie, is dit in de verdere loop van het programma verbeterd. Dit is onder meer te danken aan het afsprakenkader. Hiermee presenteerde het Ministerie zich meer als autoriteit en partner in de stedelijke vernieuwing dan daarvoor het geval was⁴⁷.

⁴⁴ B&A Groep, Kwalitatieve evaluatie ISV1, 2005.

⁴⁵ Ministerie van VROM, Voortgang Actieprogramma Herstructurering/56-Wijken, 2006.

⁴⁶ ECORYS, Evaluatie Impulsteams, 2005.

⁴⁷ B&A Groep, Kwalitatieve evaluatie ISV1, 2005.

5.4 Het IPSV als extra ‘potje’ voor specifieke projecten

Het IPSV heeft als effectief sturingsinstrument voor het Rijk gefunctioneerd, vooral door de inbreng van meer inhoudelijke en thematische sturing. Het programma had ook meerwaarde, omdat vele projecten zonder de bijdrage vanuit het IPSV waarschijnlijk niet, later of minder goed etc tot stand waren gekomen⁴⁸. Geconstateerd is dat ten aanzien van de meerwaarde van het IPSV voor projecten gold ‘hoe groter het project, hoe kleiner de rol van IPSV’. En hoe kleiner het project hoe groter de rol van IPSV’. Binnen het IPSV hadden diverse partijen (vooral de ‘verliezers’) moeite met de verhouding tussen de hoeveelheid tijd die men in een aanvraag moest stoppen versus de kans op honorering van de aanvraag.

Het IPSV kende voorts een omvangrijk kennis- en leerprogramma met praktijkboeken, workshops, excursies etc. ter ondersteuning van kennisuitwisseling (zie hiervoor ook verder onder paragraaf 5.5). Het stimuleren van het ‘van elkaar leren’ werd door de partijen in het veld zeker gewaardeerd, weliswaar afhankelijk van de vorm waarin dit werd gegoten⁴⁹. Hoe concreter en ‘uitvoeringsgericht’ de handvatten en aangeboden kennis en ervaringen, hoe beter dit wordt gewaardeerd.

5.5 Het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing is uitgegroeid tot hét portaal voor kennisuitwisseling over stedelijke vernieuwing

Het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing heeft zichzelf goed ontwikkeld als een belangrijke aanbieder en ontsluiters van relevante informatie voor de stedelijke vernieuwing, met een grote uitstraling in het veld⁵⁰. Het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing probeert heel nadrukkelijk een combinatie te bieden van inzichten (wat speelt er, hoe zitten problemen in elkaar) en concrete handvatten (hoe pak ik dat aan).

Een aantal afwegingen speelt een belangrijke rol in de kennisverspreiding, namelijk tussen aanbodgericht (voorkoken) versus vraaggericht (samen zoeken), focus op een paar thema’s en voldoen aan brede behoeftes, inhoud en proces, projectspecifieke omstandigheden (leerpunten) en overdraagbare ervaringen (generieke succesfactoren), maar ook overdraagbaarheid en ‘clichés’. Het is in feite steeds zaak een goed evenwicht te zoeken tussen deze aspecten. Door de brede inzet van activiteiten met ieder eigen kenmerken, georganiseerd door verschillende partijen met hun eigen insteek en voor verschillende doelgroepen, en ook de veelheid aan inhoudelijke invalshoeken is per saldo een ruime keuze geboden. De kennisverspreiding rondom ISV (met name IPSV, KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing) bevat(te) daarmee ‘voor ieder wat wils’, met die kanttekening dat niet altijd aan ieders verwachting is/wordt voldaan (of kan worden voldaan).

Het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing opereert vooral vanuit de problematiek van de grote steden (de zogeheten G30, de ‘rechtstreekse gemeenten’). In de praktijk

⁴⁸ ECORYS, IPSV: een programma met vele gezichten, 2005.

⁴⁹ ECORYS, IPSV: een programma met vele gezichten, 2005.

⁵⁰ Berenschot, Evaluatie Kenniscentra tbv DGW, 2005.

geven juist ook de ‘niet-rechtstreekse gemeenten’ aan dat ze graag een beter podium wensen voor meer uitwisseling van hun ervaringen⁵¹.

Voorts is er in het veld (‘op de werkvloer’) meer behoefte geconstateerd aan enerzijds meer procedurele kennis en ervaringen in de stedelijke vernieuwing (hoe ga je om met meerdere meerjarenbegrotingen, wat is een effectieve én efficiënte manier van programmabeheer etc.) en anderzijds meer aandacht voor uitvoeringsgerichte competenties (leiderschap, procesmanagement, risicomangement, samenwerking met bewoners/ondernemers)⁵². Hierbij gaat het dus om concrete, uitvoeringsgerichte aspecten.

5.6 Conclusie: zinvolle combinatie van aanjagen van proces en bieden van inhoudelijke ‘tips en tools’

We kunnen nu de volgende conclusies trekken:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.

⁵¹ ECORYS, IPSV, een programma met vele gezichten, 2005. Overigens zijn er instellingen die zich mede op deze groepen richten, zoals het NIROV met haar Informatie- en Kenniscentrum Ruimtelijke Ordening (IKC RO).

⁵² ECORYS, IPSV, een programma met vele gezichten, 2005.

6 Hoe heeft het ISV het werken in de steden veranderd?

Dit hoofdstuk gaat in op de doorwerkingseffecten van het ISV op de werkwijze in de gemeenten, zoals een focus op een meer integrale aanpak en meer uitvoerings- en resultaatgericht werken. Ook gaan we in op de veranderingen in de interactie tussen Rijk, provincies en gemeenten, maar ook de samenwerking met andere partijen, zoals de corporaties. De cruciale vraag is of de ISV-sturing de doelstellingen dichterbij heeft gebracht. Daartoe gaan we in op de rol van het ISV-instrumentarium, zoals met name de Meerjarenprogramma's (inclusief het verantwoordingsproces). Tot slot gaan we in op de leerervaringen die al in de nieuwe ISV-periode (ISV2, 2005 t/m 2009) zijn overgenomen en doorgevoerd.

6.1 Toegenomen focus op een integrale aanpak

Mede als gevolg van het ISV is de werkwijze in gemeenten en daarmee het lokale beleidsproces verbeterd. De verkokering tussen beleidsterreinen binnen gemeenten is afgenomen (horizontale integratie)⁵³ en de programmatische werkwijze heeft school gemaakt. Voor de rechtstreekse gemeenten is dit mede te danken aan de inbedding in het bredere GSB. Deze verbetering in het lokale beleidsproces is echter vaak, maar zeker niet alleen, aan GSB/ISV toe te schrijven. Zo heeft bijvoorbeeld ook de invoering van het duaal stelsel met programmabegrotingen (waar ISV steeds vaker in is geïntegreerd) in belangrijke mate tot meer integraal werken geleid. Het komt voor dat gemeenten de integralere, programma-gestuurde werkwijze compleet overnemen en bijvoorbeeld hun gemeentelijke organisatie hebben 'gekanteld' naar een volledig programmatisch gestuurde organisatie.

Centraal benoemen, pijlgerwijs uitwerken en samenbrengen in de uitvoering

Integraal beleid ligt al sinds de start van GSB1 medio jaren negentig op ieders lippen. Dit heeft geleid tot vele, uitgebreide discussies binnen de gemeenten over wat waarmee samenhangt en hoe bepaalde processen lopen etc.. Dit heeft regelmatig vertragend gewerkt, omdat men er niet direct in slaagde vorm en inhoud te geven aan de gewenste samenhang. In veel steden is men tot de constructie gekomen, waarbij ze centraal integrale doelen benoemen, vervolgens pijlgerwijs invulling geven aan deze doelstellingen en programma's om in de uitvoeringsfase op wijk- en projectniveau nadrukkelijk de verschillende lijnen weer bij elkaar te brengen en tot meer integraliteit te komen⁵⁴.

⁵³ B&A Groep, Kwalitatieve evaluatie ISV1, 2005 en ECORYS, Evaluatie proces- en beleidsmatige effecten GSB2, 2005.

⁵⁴ ECORYS, Evaluatie proces- en beleidsmatige effecten GSB2, 2005.

Meer integraliteit binnen de pijler zelf

Het is belangrijk te constateren dat de rechtstreekse (GSB)gemeenten juist ook binnen de pijlers zelf meer gecoördineerd zijn gaan werken. Dit geldt in de sterkste mate voor de sociale pijler (welzijn, integratie, onderwijs, veiligheid), waar de ingevoerde ketenaanpak in belangrijke mate verantwoordelijk voor is. Maar ook in de fysieke pijler zijn meer verbanden gelegd, vooral tussen wonen, openbare ruimte, sociaal beleid en veiligheid (ook in de niet-rechtstreekse gemeenten)⁵⁵. Ook in de niet-rechtstreekse gemeenten is binnen de fysieke pijler nauwere samenwerking tussen deze beleidsterreinen ontstaan⁵⁶.

Voldoende integrale aansturing door het Rijk?

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, bijvoorbeeld op het gebied van milieu in het kader van bodemsanering. Dit laatste gold voor zowel de rechtstreekse, als de niet-rechtstreekse gemeenten.

Schuiven van de ene naar de andere pijler: elke indeling leidt weer tot andere problemen

De regeling fysieke stadseconomie was onderdeel van de fysieke pijler, terwijl daarnaast binnen de economische pijler het niet-fysieke deel van de stadseconomie werd gestimuleerd. Dit vroeg om extra inspanningen om voorbereiding en uitvoering op elkaar af te stemmen. In GSB3 is het fysiek-economisch deel uit ISV gehaald en samen met het bestaande niet-fysieke deel ondergebracht in een bredere economische pijler. Maar dat brengt weer met zich mee dat de fysieke inspanningen op verschillende beleidsterreinen (wonen, economie) niet meer op één plek zijn ondergebracht, wat ook extra afstemmingsproblemen met zich mee kan brengen.

Binnen het bredere GSB vinden de rechtstreekse gemeenten de afwezigheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat⁵⁷ een belangrijk probleem, gezien het feit dat grootschalige investeringen (zeker fysieke investeringen) wel vaak belangrijke raakvlakken met dit beleidsveld en departement kennen, zoals bereikbaarheid en congestie op de wegen, maar ook de kwaliteit van en de veiligheid in het openbaar vervoer.

Aparte aandacht voor samenbrengen sociaal en fysiek

In de loop van de ISV1-periode groeide het besef dat vooral de sociale en fysieke inspanningen beter met elkaar in verband moesten worden gebracht, gericht op een hoger maatschappelijk resultaat. Tijdens het formuleren van de MOP's eind jaren negentig was de relevantie van dit vraagstuk nog onvoldoende onderkend. Zoals eerder geconstateerd

⁵⁵ ECORYS, Evaluatie proces- en beleidsmatige effecten GSB2, 2005.

⁵⁶ IPO, Smeerolie van de stedelijke vernieuwing, 2006.

⁵⁷ Met uitzondering van de aparte regeling 'haveninterne projecten'.

werpt de meer integrale aanpak in de praktijk vooral haar vruchten af op wijkniveau⁵⁸: mede om tegemoet te komen aan de grotere relevantie van de sociaal-fysieke aanpak heeft het Rijk halverwege de ISV1-periode de 56-Wijkenaanpak gelanceerd. Hierin speelt naast het verhogen van het tempo van de herstructurering de sociaal-fysieke aanpak een belangrijke rol. De invulling van deze aanpak (hoe doe je het precies?) bleek lastig: het bleef lang onduidelijk hoe de sociaal-fysieke benaderingswijze uit te werken naar concrete integrale acties, zonder terug te vallen op de oude scheiding naar thema's. In dit kader is door het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing (zie ook paragraaf 5.5) een kennisprogramma met diverse handreikingen uitgewerkt, als facilitatie-instrument.

6.2 Resultaat staat centraal

De aandacht voor het beleidsresultaat is in de steden over de afgelopen jaren over de hele linie toegenomen. Dit betekent daarmee de facto ook een toename van het resultaatgericht werken. De invoering van concrete resultaatsafspraken is hier een belangrijk element geweest, zowel onderlinge afspraken binnen gemeenten als afspraken met externe partners zoals woningcorporaties⁵⁹. Dit is ook in de 56-Wijkenaanpak doorgevoerd. Deze te constateren verandering is niet alleen het gevolg van ISV/GSB, maar ook van parallelle ontwikkelingen, zoals de invoering van het duaal stelsel met programmabegrotingen en het VBTB-traject (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). Dit leidde er toe dat afrekenbaarheid al binnen de nieuwe begrotings- en gemeenteverantwoordingstelsels van toenemend belang waren.

Net als het meer integraler werken doet ook het meer resultaatgericht werken zich in belangrijke mate voor op wijk- en projectniveau. Op dit niveau komen de verschillende resultaatsafspraken samen in de uitvoering.

Er zijn, flankerend aan ISV, ook meer concrete resultaatsafspraken gemaakt op regionaal niveau (met name op gebied van toewijzings/aanbodmodellen). De provincies geven aan dat het accent op regionale afstemming voor de niet-rechtstreekse gemeenten van belang is geweest⁶⁰.

6.3 Het ISV heeft geleid tot meer samenwerking tussen de overheidslagen

Het ISV staat of valt met een goede samenwerking tussen Rijk, gemeenten en provincies (verticale integratie). Het Rijk moet in feite zowel met gemeenten (de rechtstreekse gemeenten) als met provincies (die de middelen verdelen over de niet-rechtstreekse gemeenten) nauw samenwerken. Het ISV heeft in de praktijk ook duidelijk geleid tot meer samenwerking tussen de drie overheidslagen. Het feit dat deze overheden nadrukkelijk in onderlinge samenwerking dezelfde doelstellingen nastreven heeft ook bijgedragen aan een hogere effectiviteit van de stedelijke vernieuwing.

⁵⁸ ECORYS, Evaluatie proces- en beleidsmatige effecten GSB2, 2005.

⁵⁹ Hier ligt nog wel een duidelijk verbeterpunt: diverse gemeenten vragen om meer bevoegdheden richting corporaties, met name om ze beter te kunnen houden aan overeengekomen resultaatsafspraken en doelstellingen.

⁶⁰ IPO, Smeerolie van de stedelijke vernieuwing, 2006.

Het Rijk speelde een belangrijke rol voor vooral de G30-rechtstreekse gemeenten. Eerst werd de Rijksrol volgens hen te veel top down ingevuld, maar gaandeweg richtte het Rijk zich meer op ondersteuning en facilitatie. Dit vulde ze in via bijvoorbeeld het opstellen van handreikingen etc., maar ook door bijvoorbeeld het in het kader van het IPSV verleggen van de focus van innovativiteit naar het gerichter ondersteunen van knelpunten bij gemeenten. Dit tekent een gegroeide flexibiliteit van het Rijk.

Voor de niet-rechtstreekse gemeenten speelden de provincies een cruciale rol. Hun oordeel over de facilitering door de provincies is positief. Naast deze organisatorische rol hebben provincies in diverse gevallen zelfs hun eigen bredere provinciaal ISV (of GSB) beleid opgezet. Zo hebben bijvoorbeeld Zuid- en Noord-Holland belangrijke aanvullende ISV-investeringen gedaan en is er in zowel Overijssel, als in Gelderland zelfs sprake van een provinciaal breder GSB-beleid.

6.4 Meerjarenontwikkelingsprogramma's geven meerjarige richting en zekerheid

Een grote groep gemeenten heeft als rechtstreekse gemeente (G30) of niet-rechtstreekse programmagemeente voor het verkrijgen van de Rijksbijdrage ISV een meerjarig ontwikkelingsprogramma moeten opstellen. Dit was een belangrijke voorwaarde vanuit het Rijk⁶¹. De MOP's, die het concrete programma en de plannen moesten bevatten, dwongen de gemeenten tot keuzes en het stellen van prioriteiten, gekoppeld aan een meer selectieve, gebiedsgerichte aanpak (die later ook aan de basis zou liggen van de aanvullende 56-Wijkanaanpak). De MOP's gaven de gemeenten een handvat voor het handhaven van een duidelijke richting en focus over een periode van meerdere jaren. Meerjarigheid geeft daarbinnen echter ook flexibiliteit, de mogelijkheid om in te spelen op veranderingen van de benodigde aanpak van een probleem door de jaren heen. Gemeenten kunnen experimenteren, gericht op het behalen van het op middellange termijn afgesproken resultaat.

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.

De door het Rijk vanuit het ISV en via het GSB geïntroduceerde MOP's zijn vooral in de rechtstreekse gemeenten (die hier al langer en op alle fronten van het gemeentelijk beleid mee werken) redelijk goed ingebed in de gemeentelijke organisaties en bijvoorbeeld vaak ook geïntegreerd in de gemeentelijke programmabegroting/ jaarrekening.

⁶¹ De 30 rechtstreekse gemeenten hebben in het kader van het bredere GSB daarnaast ook nog een Stadsvisie 2010 moeten opstellen.

6.5 Lastig evenwicht zoeken tussen resultaatgerichtheid en efficiënte verantwoording

De steden vinden de toegenomen focus op het resultaat van de beleidsinspanningen op zich een positief effect van het ISV. Als onderdeel van de ISV-afspraken moeten ze deze resultaten ook nadrukkelijk verantwoorden aan de subsidieverstrekker: wat is er gedaan, wat heeft het gekost en wat heeft het opgeleverd? De rechtstreekse gemeenten verantwoorden over deze resultaten aan het Rijk, terwijl de niet-rechtstreekse gemeenten deze informatie aan de provincies moeten toeleveren.

Met name de rechtstreekse gemeenten hebben de administratieve lasten die met deze verantwoordingsplicht gepaard gaan als hoog ervaren. Zij zijn vaak ambivalent over de manier waarop het Rijk met de verantwoordingsplicht is omgegaan, hoewel het Rijk zich hier in de loop van de ISV1-periode nadrukkelijk meer faciliterend heeft opgesteld. De provincies hebben al van meet af aan ingezet op informatieverschaffing aan en begeleiding van de gemeenten. Per saldo hebben de provincies eerder en ook meer afstand genomen van hun strikt toetsende rol en zich ontwikkeld tot actieve en meedenkende partner⁶².

Ontevredenheid over breedte en controleproces verantwoordingsinformatie

De belangrijkste klachten van de rechtstreekse gemeenten ten aanzien van de verantwoordingslast betreffen doorgaans [1] de breedte van de vereiste verantwoordingsinformatie, maar ook [2] de vereisten van het Rijk ten aanzien van de betrouwbaarheids- en kwaliteitscontrole van deze informatie. Het Rijk heeft actief getracht in te zetten op beperking van deze lasten.

Ten eerste kenden de MOP's, mede door de vele prestatievelden, vaak een zeer uitgebreid pakket aan doelstellingen, wat –gekoppeld aan het vereiste specifieke detailniveau van de verantwoording– echter ook een brede verantwoordingslast met zich meebrengt. Om de lasten van de verantwoording te beperken heeft in onderling overleg tussen Rijk en steden een zodanige selectie plaatsgevonden, dat de formele verantwoording zich beperkt tot de belangrijkste doelstellingen. Deze vertaalslag heeft de nodige inspanning van Rijk en gemeenten gevergd. Voor de ISV2-periode is inmiddels gekozen voor een vooraf gedefinieerd pakket aan doelstellingen waarover verantwoording dient plaats te vinden.

Ten tweede ging het om het controleproces van de verantwoordingsinformatie. Dit zit als volgt: bij de verantwoording over ISV1 hoeft de gemeentelijk accountant zich alleen over de financiële en niet over de beleidsmatige verantwoording te buigen⁶³. Dit werd bij het opstellen van de Wet Stedelijke Vernieuwing door het Rijk niet noodzakelijk geacht. De beleidsmatige verantwoording wordt onder verantwoordelijkheid van het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad van de desbetreffende gemeenten vastgesteld. Daarnaast was de rechtmatigheid niet in het geding, omdat die immers betrekking heeft op de financiële verantwoording. De Algemene Rekenkamer heeft hiertegen echter bezwaar gemaakt. Uiteindelijk bleek het noodzakelijk dat het Rijk bij de gemeenten een onderzoek heeft moeten uitvoeren naar de betrouwbaarheid van de opgave

⁶² IPO, Smeerolie van de stedelijke vernieuwing, 2006.

⁶³ Kabinetsbrief, TK 26884.

van de gerealiseerde prestaties⁶⁴. Dit heeft in drie gevallen geleid tot een opmerking/nadere verplichting⁶⁵. In alledrie de gevallen heeft het geleid tot het voornemen van gemeenten de administraties ten behoeve van de verantwoording verder te verbeteren.

Veel gemeenten zijn (zeer) negatief over deze gang van zaken in het kader van de verantwoording. Het belangrijkste verbeterpunt is volgens hen dat de rolverdeling tussen gemeente en Rijk anders moet: zonder dubbele controle (lokaal en nationaal) van de verantwoordingsinformatie.

Harmonisatie van de verantwoording

Het Rijk heeft als reactie op deze oproep de verantwoordingsinspanningen te harmoniseren, dus zonder de verantwoordingsinformatie meermalen te controleren, in ISV2 (voor de groep die aangaf hier moeite mee te hebben: de rechtstreekse gemeenten), de verantwoordingsystematiek op de kritiekpunten aangepast en in GSB-kader is afgesproken dat een accountant zich moet uitspreken over de betrouwbaarheid van het registratiesysteem.

Tevens is in dit kader de situatie aangepast dat elke gemeente een geheel eigen set met vele uiteenlopende doelstellingen en onderliggende definities hanteerde. Voor de ISV2-periode is in onderling overleg tussen Rijk en gemeenten gekozen voor een beperktere, onderling vergelijkbare set doelstellingen.

Integrale werkwijze bemoeilijkt door pijlgerwijze verantwoordingseisen Rijk

Verder noemen gemeenten ook nog vaak dat hun beoogde integraliteit in beleid en uitvoering werd belemmerd door het feit dat op Rijksniveau de Ministeries juist pijler- of zelfs regelingsgewijs hun prioriteiten hebben opgelegd en daar nadrukkelijk ook aparte verantwoordingen over willen zien van de gemeenten. Dit geldt zowel tussen de pijlers (aparte verantwoordingen voor GSB-breed, niet-fysieke stadseconomie, ISV etc.), maar ook binnen de pijlers zelf. In het kader van het ISV is met name ten aanzien van de milieu- en bodemsaneringsopgave geklaagd over het verschotte financierings- en verantwoordingsmechanisme⁶⁶. Voor GSB3 (ISV2) is de verantwoordingsystematiek naar aanleiding van de kritiek op de pijlgerwijze verantwoording aangepast. Aan het einde van de convenantsperiode wordt eenmalig verantwoord over de drie BDU's tezamen.

⁶⁴ De diepgang van dit onderzoek was afhankelijk van de zienswijze van de Rekenkamer. Deze zienswijze werd pas bekend vlak voor het moment van de indiening van het verantwoordingsverslag. Toen werd duidelijk dat niet volstaan kon worden met een onderzoek aan de hand van landelijke databronnen, maar dat er voor een belangrijk deel van de doelstellingen een procescontrole bij gemeenten moest plaatsvinden. Naast het feit dat een dergelijke manier van controleren niet past binnen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidslagen, kostte de controle de gemeentes relatief veel tijd.

⁶⁵ In drie gevallen zijn onjuistheden geconstateerd die tot sancties hebben geleid: 1) Eén gemeente heeft de verplichting gekregen de administratie rond bodemsanering aan te passen aan de afspraken met het Rijk; 2) Een tweede gemeente heeft de verplichting gekregen alsnog 50 woningen boven winkels te realiseren; 3) Een derde gemeente is verplicht tot het alsnog realiseren van een aantal ingrijpende woningverbeteringen.

⁶⁶ In formele zin is er geen sprake van een financieel schot. Voor milieu zijn er echter langere termijn doelstellingen vastgelegd die gehaald moeten worden. Naast de verantwoording binnen ISV1 is de gemeenten voor geluid en bodem geen aparte verantwoording gevraagd.

Kanttekeningen bij resultaatsturing, wens tot grotere flexibiliteit

Tot slot is door gemeenten regelmatig de nadrukkelijke kanttekening geplaatst dat sturing op productieresultaten van de stedelijke vernieuwing niet ál te kwantitatief moet plaatsvinden. Zij geven aan dat er nadrukkelijk een open oog moet zijn voor veranderende (markt)omstandigheden, nut en noodzaak, zowel op project-, als op programma-niveau. Dit kan leiden tot het niet meer nastreven van de vooraf vastgelegde concrete productieresultaten, maar het bijstellen van de resultaatseisen. In GSB3/ISV2 is er een tussentijds evaluatiemoment ingebouwd, waarbij eventueel prestatieafspraken kunnen worden aangepast (midterm review 2007).

Hiernaast is mede in dit kader de wens geuit door gemeenten een deel van het ISV-budget vrij inzetbaar te maken, zodat beter op tussentijds opdoemende lokale knelpunten kan worden ingezet. Dergelijke nieuwe thema's kunnen immers per definitie niet vooraf in de afspraken worden vastgelegd, wat anders zou betekenen dat binnen het ISV niet aan deze nieuwe elementen gewerkt zou kunnen worden.

Shift van sturing op maatschappelijke effecten (outcome) naar beleidsprestaties (output)

Er is vanuit zowel ISV1 als GSB2 in de afgelopen jaren ook een belangrijke les geleerd die heeft geleid tot een veranderde aanpak: het sturen op maatschappelijke effecten (de zogeheten 'outcome'), wat de focus was van met name het GSB, is ingeruild voor een sterkere nadruk 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. Hiervoor moeten zij overigens doorgaans nadrukkelijk afspraken maken met partners binnen de stad (zoals woningcorporaties, politie etc) over gezamenlijk te leveren prestaties in de gemeente.

6.6 Conclusie: de werkwijze van de steden is structureel beïnvloed

We kunnen nu de volgende conclusies trekken:

- a) 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 werken⁶⁷. De gemeenten zijn door het opstellen van de MOP's verder ook meer gewend vanuit strategischer, middellange termijnplannen te werken.

⁶⁷ B&A Groep, Kwalitatieve evaluatie ISV1 en ECORYS, Evaluatie proces- en beleidsmatige effecten GSB2.

- b) De interactie tussen Rijk, provincies en gemeenten is nadrukkelijk toegenomen, maar ook de samenwerking met andere partijen, zoals de corporaties.
- c) 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.
- d) In het kader van ISV2 zijn de geslaagde onderdelen van het ISV-sturingsconcept voortgezet, zoals het integraal werken, de bundeling van middelen per pijler in BDU's, het verankeren van het programmatisch werken en de meerjarigheid van de plannen. Daarnaast is op de belangrijkste kritiepunten door het Rijk getracht verbetering aan te brengen.

7 Conclusie

Maatschappelijke uitgangspositie steden is verbeterd

Het ISV heeft nadrukkelijk ingezet op het bevorderen van de woon- en leefkwaliteit van de stedelijke omgeving. Gegeven deze door het Kabinet en de Tweede Kamer in het Beleidskader vastgelegde en meer uitgewerkte doelstelling (via onder meer bevordering differentiatie van de woningvoorraad, omgevingskwaliteit en duurzaamheid) heeft het ISV bijgedragen aan de beoogde verbetering. Allereerst is op basis van kwalitatief en procesmatig onderzoek een dwingend verband gelegd tussen het ISV en de gerealiseerde maatschappelijke effecten in de grote steden⁶⁸. Daarnaast blijkt uit ander onderzoek dat er ook kwantitatief en inhoudelijk een significant verband te leggen is tussen het ISV en maatschappelijke effecten⁶⁹. Dat maakt het door het Rijk geïnitieerde investeringsprogramma ISV tot een effectief sturingsinstrument.

Meerderheid concrete doelstellingen geheel of gedeeltelijk gerealiseerd

In totaal is van alle, in de door de G30-steden in 1999, opgestelde MeerjarenOntwikkelingsProgramma's (MOP's) genoemde inhoudelijke doelstellingen 58 procent gerealiseerd⁷⁰, terwijl nog eens 23 procent gedeeltelijk is gerealiseerd. Hiervan is een belangrijk deel nog in uitvoering cq. vertraagd en is realisatie doorgeschoven naar de ISV2-periode. Bijna 19 procent is niet tot stand gekomen. Een deel hiervan zal echter in de ISV2-periode verder worden opgepakt.

Meer focus ingebracht op versnelling, integraliteit en gebiedsgerichte aanpak

Door ISV (inclusief het flankerend instrumentarium zoals de 56-Wijkeraanpak) is de focus op zowel procesmatige versnelling, integraliteit, inhoudelijke prioriteiten, als ruimtelijke selectiviteit toegenomen. Het Rijk biedt de randvoorwaarden en gemeenten vullen dit in. Deze combinatie bevordert de legitimiteit van het ISV. De bijdrage van het Rijk 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 samenhang met het bredere GSB een integrale aanpak van de stedelijke vernieuwing mogelijk gemaakt.

Veel partijen in het veld zijn echter wel (zeer) negatief over de inrichting van de verantwoording: de steden ervaren de administratieve lasten ervan als hoog.

⁶⁸ B&A Groep, Kwalitatieve evaluatie ISV1, 2005.

⁶⁹ Atlas van Gemeenten, Effectiviteit GSB, 2005.

⁷⁰ Gemeentelijke verantwoordingsverslagen.

Positieve verhouding tussen kosten en baten, per saldo profiteren bewoners altijd

Stedelijke vernieuwing kent per saldo een positieve verhouding van kosten en baten. De belangrijkste baten zijn de waardevermeerderingen van bestaande woningen in de wijken. In alle gevallen profiteren de bewoners. In sommige gevallen profiteren de corporaties of de gemeenten. Per saldo vloeit de legitimiteit van het overheidsingrijpen voort uit het feit dat investeringen in woningen en woonomgevingen aantoonbaar leiden tot positieve effecten op zaken als de leefomgeving.

De rijksbijdrage is effectief om de benodigde investeringen voor de betrokkenen aantrekkelijk te maken door een eventuele zogeheten ‘onrendabele top’ (een initiële negatieve verhouding tussen kosten en opbrengsten) weg te nemen. Hierbij geldt dat aan het begin van een project er veel onzekerheid is die mogelijk overbrugd moet worden.

ISV als ‘trigger money’, grotere rol corporaties dan projectontwikkelaars

Het ISV heeft geleid tot additionele investeringen door publieke partijen (gemeenten en ook provincies) en in de loop van de periode ook van corporaties, die doorgaans fors bezit hebben in de herstructureringsgebieden. Zij hebben geïnvesteerd in met name renovatie en sloop/nieuwbouw, maar ook meer en meer in sociaal-maatschappelijke voorzieningen. Corporaties hebben veelal een belangrijke positie in herstructureringsgebieden en spelen hier als zodanig een belangrijke rol. De investeringen van andere private partijen zijn in de ISV1-periode achtergebleven, mede als gevolg van het feit dat zij minder bezit hebben in herstructureringsgebieden. Zij spelen meer een belangrijke rol in de realisatie van de uitleggebieden.