

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 XI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2003

Hierbij ontvangt u mijn reactie op het advies van de VROM-raad «Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering». In maart 2002 heeft toenmalig staatssecretaris Remkes de VROM-raad gevraagd in 2002 een advies uit te brengen over de stagnatie van de stedelijke vernieuwing. In het advies zou aandacht besteed worden aan het tempo en daaraan gerelateerde zaken zoals de werking van de woningmarkt en het sturingsvraagstuk. November 2002 heeft de VROM-raad zijn advies «Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering» uitgebracht. In deze brief geef ik u een reactie op dit advies.

Ik kan mij in grote lijnen vinden in de denkrichtingen van het advies van de VROM-raad. De kern van het advies is dat er gekomen moet worden tot een meer gedifferentieerde opvatting over tempo in de stedelijke herstructurering. Volgens de raad moet een beperkt aantal wijken (circa 50) met een hoog tempo worden aangepakt, waarbij ook speciale faciliteiten ingezet kunnen worden. Voor de overige wijken van de stedelijke herstructurering is de raad van mening dat hier de nodige tijd voor moet worden uitgetrokken om te borgen dat de plannen realistisch zijn en de benodigde kwaliteit hebben. De raad pleit ervoor om niet te bezuinigen op het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). In deze brief wordt eerst de inhoud van het advies kort weergegeven. Daarna volgt mijn reactie aan de hand van de aanbevelingen.

Inhoud advies VROM-raad

De VROM-raad is van mening dat de herstructurering moet worden doorgezet, ook in de huidige woningmarkt. Maar hij plaatst kanttekeningen bij de kwantitatieve benadering van de rijksoverheid, bijvoorbeeld bij de gemiddelde streefcijfers voor woningbouwproductie. Volgens de raad blijken de hoge kwantitatieve ambities binnen de vastgestelde periode (tot 2010) niet haalbaar te zijn en leidt de roep om tempo de aandacht af van de benodigde kwaliteit. De raad pleit daarom voor meer differentiatie in

de aanpak van de rijksoverheid. De raad maakt onderscheid tussen urgentiewijken, waar snelle fysieke herstructurering noodzakelijk is (en waar het accent op tempo en kwantiteit terecht is), en wijken waar de problematiek wat minder urgent is (en waar de roep om tempo juist contraproductief kan zijn). Voor een beperkt aantal urgentiewijken (ca. 50) adviseert de raad een aparte investeringsvoorziening. Voor de overige wijken zouden gedifferentieerder strategieën, zowel in tijd (tempo) als in aanpak, toegepast kunnen worden. Daarnaast bepleit de raad een regionale benadering van het ISV.

De VROM-raad geeft de volgende aanbevelingen:

1. *Herijking concept van herstructurering gewenst.* De klassieke vorm van herstructureringsdenken, die veronderstelt met een ander woningaanbod hogere inkomens naar oude wijken te trekken om zo het wijkinkomen op te tillen naar het stedelijk gemiddelde, zou verlaten moeten worden. Deze visie is top down: met differentiatie als doel worden maatregelen in termen van sloop en verkoop genomen. Het risico van deze opvatting is dat het kan leiden tot verdringing. Een moderne benadering van herstructurering is nodig waarin de vraag van de wijkbevolking uitgangspunt is zodat zij een wooncarrière binnen de wijk kan doormaken. Dit leidt meer tot de zo gewenste binding. De raad wijst erop dat een andere opvatting van het concept herstructurering ook consequenties heeft voor de wijze van sturing.
2. *Nodig is haasten en onthaasten.* Vanwege de verschillen in urgentie en aanpak, is de prioritering van gebieden naar urgentie op zijn plaats. Daarnaast is meer differentiatie in product en proces noodzakelijk: zeker in een gespannen markt moet het palet breder zijn dan fysieke ingrepen (sloop, nieuwbouw) alleen. De problematiek in de minder urgente wijken vergt vooral een sociale insteek en aandacht voor samenlevingsopbouw.
3. *Ambities gezamenlijk formuleren, urgentie is hoog.* Ambities van het rijk moeten gebaseerd worden op regionale mogelijkheden en wensen. De herstructurering moet worden doorgezet, echter uitgaande van de mogelijkheden en wensen van de bewoners en de bestaande kwaliteiten van woning en woonomgeving.
4. *Herstructureren op een gespannen woningmarkt is een kunst.* Herstructureren op een gespannen woningmarkt is lastig. Behalve het verruimen van het woningaanbod (intensivering van de nieuwbouwproductie), moet ingezet worden op strategieën die de vraag op de woningmarkt (lees: neiging van mensen om uit oude wijken te willen vertrekken) doen verminderen. Dat kan vooral door (sociaal) te investeren in de woonomgeving en door zorgvuldig voorraadbeheer. In verband met belemmeringen in de doorstroming adviseert de raad bij nieuwbouw te streven naar een grotere differentiatieprogrammering naar type, prijs en eigendomsvorm.
5. *Sturing vergt een inzet op voorinvesteringen: ISV1 afmaken, ISV2 veranderen.* De raad adviseert dat het Rijk ook zelf investeert om de risico's van andere partijen te verminderen, bijvoorbeeld door het doen van voorinvesteringen of het verlagen van risico's van corporaties en/ of marktpartijen. Dat zou in ISV2 ingezet kunnen worden. Daarnaast is de raad van mening dat de werkingsduur van het eerste tijdsvak van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV1, 2000 tot en met 2004) met enkele jaren verlengd kan worden.
6. *Een aparte voorziening scheppen voor de urgente gebieden.* Voor een beperkt aantal prioriteitswijken (ca. 50) zou een landelijke investeringsmaatschappij opgericht moeten worden. Deze investeringsmaatschappij geeft met meerdere, risicodragende (markt)partners, waaronder het rijk (met een deel van het ISV-geld), wijkgerichte steun voor woningen, woonomgeving, voorzieningen en infrastructuur. Corporaties kunnen in eerste instantie vrijwillig deelnemen. Mocht dat niet lukken dan is er de mogelijkheid van een verplichte, periodieke,

vermogensafhankelijke heffing door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.

7. *Regionale programma's stimuleren ter verbetering van de woon- en leefsituatie.* Het budget voor ISV2 zou deels naar de investeringsmaatschappij moeten gaan en deels gedecentraliseerd moeten worden naar regio's die regionale woonvisies opstellen voor wijksgewijze verbetering van de woon- en leefsituatie.
8. *Fiscaal en gebiedsgericht instrumentarium inzetten.* Hiervoor zouden gericht wijkontwikkelingsmaatschappijen, fiscale prikkels (de afschaffing van overdrachtsbelasting) en herstructureringszones ingezet kunnen worden.

Reactie op advies

Op de hiervoor genoemde aanbevelingen ga ik hieronder nader in. Ik zal daarbij ingaan op de eventueel te treffen beleidsmaatregelen.

1. Herijking concept van herstructurering gewenst

De inzet van dit demissionaire kabinet is midden- en hogere inkomens te binden aan de steden. Daarom is een grotere differentiatie van de voorraad in oude wijken van belang, onder meer om de zittende bevolking meer mogelijkheden tot een wooncarrière in de eigen wijk te geven. Vraaggericht werken en keuzeaanbod van woningen/woonmilieus aan bewoners vergroten zonder blauwdrukplannen te maken, behoren tot de bijbehorende aanpak. Ik ben van mening dat deze thema's weliswaar in de aanpak van ISV1 al aanwezig waren, maar dat deze onvoldoende uit de verf zijn gekomen. Dat bleek onder meer uit de zelfanalyses van het Grotestedenbeleid (GSB) en de eerdere adviezen van verschillende adviesraden over de toekomst van het GSB. Eén van de verbeterpunten voor ISV2 (2005 tot en met 2009) is het bewerkstelligen van maatwerk: meer dan voorheen uitgaan van de specifieke (wijk)situatie en alleen daar – integraal – ingrijpen waar nodig. De herijking van het herstructureringsconcept waar de VROM-raad voor pleit, is daarmee voor een deel reeds opgepakt. De aandachtspunten van de raad op dit punt kunnen dit proces dan ook verrijken. Overigens merk ik op dat ook voor de urgente wijken aan een aantal basisvoorwaarden voor sociale kwaliteit en veiligheid moet worden voldaan om een snelle fysieke herstructurering te laten slagen. Voor de wijze van sturing heeft de zogenaamde «moderne» benadering van het herstructureringsconcept die de VROM-raad presenteert de uiterste consequentie dat afgestapt zou moeten worden van het maken van prestatieafspraken, onder meer via ISV2. Die visie deel ik echter niet. Prestatieafspraken acht ik namelijk noodzakelijk om de achterstanden in de woningbouwproductie te kunnen inlopen.

2. Nodig is haasten en onthaasten

Het belang van het onderscheid tussen haasten en onthaasten, onderschrijf ik. Het voornemen om de aandacht voor een integrale aanpak sterker te richten op een beperkt aantal wijken is reeds uitgewerkt in de brief die ik u onlangs heb doen toekomen (kenmerk 28 600 nr. XI 88) over de aanpak van 50 wijken in de 30 GSB-gemeenten (G30). In deze brief wordt het actieprogramma herstructurering met bijbehorende faciliteiten en instrumenten, gericht op de 50 wijken dan wel op de generieke wijk-aanpak, uiteengezet. Het advies van de VROM-raad over de selectie van de urgente probleemwijken spoort met het uitgangspunt voor de selectie van 50 wijken, namelijk meervoudige problematiek. Maar meer aandacht en een hoger tempo voor een beperkt aantal urgente wijken betekent nog niet dat gemeenten in de overige wijken niets meer hoeven te doen. In deze wijken kan een ander tempo worden bewandeld met een groter palet

aan ingrepen en een planvorming die meer van «onderop» tot stand komt. Ik acht het dan ook van belang dat gemeenten in aanvulling op de 50 wijkenbenadering oog blijven houden voor dit type wijken en strategieën die daarvoor het meest passend zijn. De voorbereidingsfase om gezamenlijk tot een probleemdefiniëring en een aanpak te komen, dient overigens te gelden voor alle en dus ook voor de zeer urgente wijken, een les van de ervaringen uit ISV1.

3. Ambities gezamenlijk formuleren, urgentie is hoog

De VROM-raad bepleit dat de ambities van de rijksoverheid gebaseerd moeten worden op de regionale mogelijkheden en wensen. Ik wijs er op dat een proces van Verstedelijkingsafspraken is ingezet dat nog dit jaar tot definitieve afspraken met G30, kaderwetgebieden en provincies moet leiden. Daarnaast zijn gemeenten in het kader van de wijkaanpak gevraagd met een voorstel voor die wijken te komen. Op deze wijze tracht ik tot gezamenlijke ambities van het rijk enerzijds en regionale en lokale gesprekspartners anderzijds te komen. De VROM-raad wijst erop dat herstructurering op een gespannen woningmarkt alleen van de grond kan komen als de mogelijkheden en wensen van de bewoners worden gerespecteerd. De betrokkenheid van bewoners bij de stedelijke vernieuwing was al een procesvereiste in ISV1. Ik ga ervan uit dat gemeenten deze belangrijke notie betrekken bij het maken van hun voorstellen.

4. Herstructureren op een gespannen woningmarkt is een kunst

Een gedifferentieerder palet van ingrepen om de druk op de woningmarkt te verlichten waar de VROM-raad voor pleit, vind ik wenselijk. Om die reden zullen ook ingrepen in de woonomgeving en de combinatie van sociale en fysieke maatregelen in ISV2/ GSB3 aan de orde zijn. Maar de samenstelling van het palet is sterk afhankelijk van de situatie. De regionale en lokale verschillen zouden dan ook goed in de invulling van ISV2/ GSB3 tot uitdrukking moeten komen.

Een ander middel om tot meer ontspanning op de woningmarkt te komen is het wegnemen van knelpunten in de woningbouwproductie. In februari 2002 is het eindrapport van de Task-Force Woningbouwproductie aan u aangeboden. In het kader van de Task-Force Woningbouwproductie zijn momenteel 29 maatregelen in de ontwikkelings- dan wel in de implementatiefase. Deze maatregelen bestaan uit onder andere de vereenvoudiging van de regelgeving en zogeheten aanjaagteams voor de nieuwbouwproductie.

5. Sturing vergt een inzet op voorinvesteringen: ISV1 afmaken, ISV2 veranderen

Het voornemen is hoe dan ook om de opgave van ISV1 af te ronden. Hoewel er signalen zijn over vertraging in de uitvoering van de ISV1-opgave, is het de vraag of de opgave niet gehaald zal worden in 2004. Naar aanleiding van de individuele gesprekken die eind 2002 hebben plaatsgevonden tussen het Rijk en de G30-gemeenten zal ik binnenkort aangeven welke eventuele maatregelen nodig zijn om de ISV1-opgave af te kunnen ronden. De verandering van ISV2 heb ik bij punt 1. reeds behandeld.

De VROM-raad stelt verder dat de rol van het Rijk niet beperkt mag blijven tot generieke subsidies maar vindt dat het Rijk ook zelf moet investeren. De ISV-gelden waren en blijven echter bestemd voor het doen van voorinvesteringen door de gemeente. Deze gelden zullen niet in een aparte, landelijke investeringsmaatschappij worden ondergebracht. Hierop zal ik bij punt 6. verder ingaan.

6. Een aparte voorziening scheppen voor de urgente gebieden

Verbeteringen in de stedelijke herstructurering vereisen de nodige investeringen, niet alleen van de overheid maar ook van overige (markt-)partijen. In de urgente wijken is de noodzaak van investeringen zeer groot. Van belang zijn het investeringsvolume en de investeringsbereidheid van corporaties. Het investeringsvolume van corporaties met een flinke herstructureringsopgave is echter niet altijd toereikend, dit in tegenstelling tot het investeringsvolume van de overige corporaties. Om die reden heb ik aan de corporatiesector het verzoek gedaan om met voorstellen te komen. Parallel daaraan verricht VROM momenteel een inventarisatie van de verschillende opties van matching in de corporatiesector. In het kader van deze inventarisatie worden zowel het idee van de VROM-raad inzake de landelijke investeringsmaatschappij als de voorstellen uit de sector meegenomen.

Een investeringsmaatschappij kan onderhandelingen versnellen en een oplossing bieden voor een specifiek aantal wijken maar kan ook principiële wijzigingen van verantwoordelijkheden met zich meebrengen, zoals risicodragende participatie van de rijksoverheid op lokaal niveau en investeringen van corporaties buiten hun werkdomein. Hoewel een gezamenlijke aanpak van de voorliggende opgaven voorop staat, heb ik grote aarzelingen bij de wenselijkheid van dergelijke ingrijpende wijzigingen, nog los van de juridische complicaties die hierbij komen kijken.

Ik zal u nader informeren over de uitkomsten van de inventarisatie van de verschillende mogelijkheden van matching in de corporatiesector. Ik zal in dat kader aangeven welke rol het idee van een landelijke investeringsmaatschappij kan spelen in de matchingsopgave.

7. Regionale programma's stimuleren ter verbetering van de woon- en leefsituatie

De bovenlokale afstemming behoort tot één van de verbeterpunten van het ISV2-beleid. De VROM-raad presenteert het (deels) naar de regio's decentraliseren van het ISV-budget als mogelijkheid. Die lijn deel ik niet. Het Kabinet handhaaft de nadruk op de centrale stad bij de stedelijke herstructurering en ISV2/ GSB3. De wijkproblematiek ligt namelijk dichterbij de stad dan bij de regio. In eerste instantie vormen de lokale ambities het startpunt voor de uiteindelijke resultaten in het kader van ISV2/GSB3. De gemeenten verwoorden deze ambities in hun meerjaren ontwikkelingsprogramma's (MOP's) in 2004/2005 voor de stedelijke vernieuwing tot en met 2009. Wel acht ik het noodzakelijk dat gemeenten een analyse maken van de lokale opgave in regionaal perspectief (wat-vraag). Er is immers sprake van regionale woningmarkten waarbij binnenstedelijke herstructureringsopgaven onlosmakelijk verbonden zijn met de woningproductie op uitleglocaties en in omliggende gemeenten. In het verlengde daarvan acht ik het van groot belang dat centrumgemeenten met omliggende gemeenten afspraken maken over de wijze waarop de regionale woningvraag binnen de verschillende gemeenten wordt geaccommodeerd (hoe-vraag). Om die reden wordt de bovenlokale samenhang een nog belangrijkere voorwaarde bij het beoordelen van de MOP's. De verantwoordelijkheid voor bovenlokale afstemming blijft bij elke individuele gemeente. De provincie zal hierbij een belangrijke rol spelen als toetser van de lokale plannen in de regio. De meer verplichtende samenwerking rond de steden vanaf 1 januari 2005, via de Wet gemeenschappelijke regelingen, kan de bovenlokale samenhang ten goede doen komen.

8. Fiscaal en gebiedsgericht instrumentarium inzetten

Ik ben het met de VROM-raad eens dat wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM's), fiscale prikkels en herstructureringszones belangrijke instru-

menten kunnen zijn voor de bevordering van de herstructurering. Hiervan heb ik reeds blijk gegeven in de brief over de aanpak van 50 wijken. Wel maak ik net als de VROM-raad de kanttekening dat een WOM geen panacee is: een WOM is alleen een oplossing bij een complexe opgave met veel versnipperd eigendom.

Concluderend

Het advies van de VROM-raad bevat interessante denkrichtingen voor maatregelen om het tempo en de kwaliteit van de stedelijke herstructurering te verhogen respectievelijk te verbeteren. Ik kan mij dan ook in grote lijnen vinden in het advies.

De denkrichting over het haasten en dan met name over de urgente wijken heb ik reeds uitgewerkt in de aanpak van de 50 wijken. De denkrichting over een herijking van het herstructureringsconcept zal waar mogelijk worden betrokken bij de vormgeving van ISV2. Ik zal hierbij echter blijven uitgaan van de centrale stad, en niet de regio, omdat de stad het schaalniveau is waarop de meeste problemen het meest effectief aangepakt kunnen worden (wijkaanpak). Dit neemt niet weg dat hierbij de bovenlokale context en afstemming sterker dan voorheen meegenomen moeten worden.

Ik zie momenteel verschillende opties op het terrein van matching in de corporatiesector. In dat kader zal ik de denkrichting over een nieuwe, landelijke investeringsmaatschappij meenemen. Over de beoordeling van de opties en de eventuele maatregelen, zal ik u nader informeren.

Ten slotte, het haasten en onthaasten geldt eveneens voor het rijk.

Vanwege het belang van een voorspoedige uitvoering van de stedelijke vernieuwing moet namelijk de komende tijd de aandacht geconcentreerd worden op het regelen van de dringende zaken. Deze betreffen onder andere de matching van taken en middelen van corporaties, (de speciale voorzieningen voor) de aanpak van de 50 wijken en de voorbereiding van ISV2.

Hiermee hoop ik u voldoende geïnformeerd te hebben.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp