

Vergaderjaar 2003–2004

29 211

Rijksbeleid stedelijke vernieuwing

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4	Reflectie en evaluatie	31
			4.1	Inleiding	31
1	Inleiding	7	4.2	Evaluatieonderzoek ex ante	31
1.1	Achtergronden stedelijke vernieuwing	7	4.3	Behoefteraming	32
1.2	Aanpak stedelijke vernieuwing	8	4.4	Tijdelijke stimuleringsregeling herstructurering	34
1.3	Resultaten tot nu toe	9	4.5	Timing	35
1.4	Financieel belang	10	4.6	Aanbevelingen	36
1.5	Opzet rapport	11			
			5	Slotbeschouwing	38
2	Startafspraken Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	13	6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	40
2.1	Inleiding	13			
2.2	Landelijke doelstellingen	13			
2.3	Afspraken met de steden	16	Bijlage 1	Verklarende woordenlijst	47
2.4	Beoordeling verantwoordingsstukken steden	16			
2.5	Controle verantwoordingsverslagen	18	Bijlage 2	Overzicht conclusies, aanbevelingen, reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	50
2.6	Afbakening toegestane kostenposten	20			
2.7	Aanbevelingen	21			
3	Zicht op uitvoering	24			
3.1	Inleiding	24			
3.2	Monitor stedelijke vernieuwing	24			
3.2.1	Inhoudelijke monitor	24			
3.2.2	Procesmonitor	25			
3.3	Informatie over individuele steden	27			
3.4	Accountantsverklaring gemeentelijke jaarrekeningen	28			
3.5	Aanbevelingen	29			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft van medio 2002 tot medio 2003 onderzoek gedaan naar de rol van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) bij «stedelijke vernieuwing». Dit is de naam waarmee beleid wordt aangeduid dat erop gericht is de kwaliteit te verbeteren van woon-, werk-, productie- en leefmilieus in de grote steden. Met ingang van het jaar 2000 ontvangen dertig grote steden rechtstreeks van het Rijk een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).¹

De Algemene Rekenkamer vindt dat de minister van VROM ervoor moet zorgen dat er straks een goed beeld is van wat er terechtgekomen is van de stedelijke vernieuwing, en of dit is wat Tweede Kamer en kabinet ervan hadden verwacht. Zij heeft daartoe de afspraken beoordeeld die bij het begin van het ISV-beleid met de steden zijn gemaakt over een aantal belangrijke zaken, zoals de doelstellingen die moesten worden bereikt, de prestaties die de steden daarvoor moesten leveren, de wijze van verantwoording door de steden en de controle daarop door het ministerie. Ook is de Algemene Rekenkamer nagegaan of de minister van VROM zich gedurende het nu lopende, eerste ISV-tijdvak voorziet van voldoende informatie over de voortgang en implementatie van het ISV-beleid. Ten slotte heeft zij beoordeeld of het Ministerie van VROM voldoende aandacht heeft (gehad) voor reflectie over en evaluatie van het beleid rond de stedelijke vernieuwing.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer komt tot de slotsom dat de minister van VROM de verantwoordelijkheid voor het systeem van stedelijke vernieuwing tot nu toe te beperkt heeft ingevuld. Bij voortzetting hiervan acht de Algemene Rekenkamer de kans groot dat het straks moeilijk zal zijn, een goed beeld te krijgen van wat er terecht is gekomen van de stedelijke vernieuwing.

Stedelijke vernieuwing is een beleidsveld dat naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer langzamerhand bleek begint af te steken bij de beleidsvelden waarop de effecten zichtbaar worden van de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)*. Anders dan bij die beleidsvelden weet de Tweede Kamer bij stedelijke vernieuwing maar in heel beperkte mate welke doelen de minister wilde bereiken met de inzet van ruim € 2 miljard voor de jaren 2000–2004, en zal het na die periode ook moeilijk zijn in kaart te brengen wat ermee bereikt is. Dat vraagt, ook gelet op de wens om van de ervaringen van het eerste tijdvak te leren, dat de minister als subsidieverlener een aantal zaken voor het tweede tijdvak beter regelt.

Aanbevelingen

Op grond van haar onderzoek doet de Algemene Rekenkamer een aantal aanbevelingen aan de minister van VROM. De belangrijkste daarvan zijn:

- Maak duidelijk welke doelstellingen op het niveau van Nederland als geheel worden nagestreefd met stedelijke vernieuwing, op een zodanige manier dat na een bepaalde periode ook kan worden vastgesteld of de doelstellingen al dan niet zijn bereikt.
- Heroverweeg en verbeter (onderdelen van) de monitor stedelijke vernieuwing. In plaats van het procesformat, waarin gemeenten in het eerste tijdvak informatie moeten aanleveren op basis waarvan de voortgang in de uitvoering van projecten wordt berekend, is het naar

¹ Dit zijn: de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (de G4), de 21 middelgrote steden (G21): Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Tilburg, Venlo en Zwolle en de vijf zogenoemde «partiële gemeenten», die deels aan het grotestedenbeleid deelnemen: Alkmaar, Amersfoort, Lelystad, Emmen en Zaanstad.

de mening van de Algemene Rekenkamer zinvoller om in het tweede tijdvak de voortgang van stedelijke vernieuwing in individuele steden te meten via een beperkt aantal prestatie-indicatoren. Verbeter de inhoudelijke monitor zodanig dat hiermee op het niveau van heel Nederland voor stedelijke vernieuwing belangrijke effect-indicatoren worden gemonitord. Vereenvoudiging van indicatoren zoals is geadviseerd door een extern adviesbureau kan daarvoor een goed uitgangspunt zijn.

- Maak op korte termijn een behoefteraming van kosten en opbrengsten van stedelijke vernieuwing die voldoende voorspellende waarde heeft om te kunnen dienen als basis voor het tweede ISV-tijdvak.
- Regel een aantal zaken rondom de verantwoording in 2005 beter: vraag van de steden een volwaardige rechtmatigheidsverklaring over de besteding van de gelden, tref voorbereidingen voor een goede beoordeling van de prestatieverslagen en geef meer duidelijkheid over de vraag welke kosten uit ISV mogen worden betaald en welke niet.

Reactie minister van VROM

De minister van VROM heeft desgevraagd bij brief van 5 september 2003 een reactie gegeven op het onderzoek, mede namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, die het grotestedenbeleid in portefeuille heeft. Daarin schreef zij dat veel verbeterpunten uit het rapport aansluiten bij de uitgangspunten van het kabinet voor de uitwerking van ISV en grotestedenbeleid voor de periode 2005–2009. De minister liet weten nog niet op alle conclusies en aanbevelingen uit het rapport te kunnen ingaan, omdat het kabinet voornemens is in oktober 2003 te besluiten over de vormgeving van ISV2 in het kader van de derde tranche van het grotestedenbeleid, en zij op die besluitvorming niet vooruit kan lopen.

Op een aantal punten verschilt de minister van VROM met de Algemene Rekenkamer van mening. Zij vindt dat de Algemene Rekenkamer zich in haar rapport ten onrechte baseert op de aanname dat de door het Rijk verstrekte gelden besteed moeten worden aan het uitvoeren van het ontwikkelingsprogramma. Ook staat de minister een meer terughoudende invulling van rijksbemoediging met ISV voor ogen dan zij uit het rapport vindt spreken.

De Algemene Rekenkamer zal na het kabinetsbesluit van oktober 2003 de minister van VROM vragen, haar reactie aan te vullen op de punten waar zij in september nog niets over kon zeggen. Deze reactie, en haar eigen commentaar daarbij, zal de Algemene Rekenkamer beschikbaar stellen aan het parlement.

1 INLEIDING

1.1 Achtergronden stedelijke vernieuwing

De Algemene Rekenkamer heeft van medio 2002 tot medio 2003 onderzoek gedaan naar de rol van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) bij stedelijke vernieuwing.

Stedelijke vernieuwing is de naam waarmee beleid wordt aangeduid dat erop gericht is de kwaliteit te verbeteren van woon-, werk-, productie- en leefmilieus in de grote steden. Het beleid moet ertoe leiden dat de economische basis van de steden wordt versterkt (meer werkgelegenheid en een aantrekkelijker ondernemingsklimaat), dat de steden als plaats om te wonen en werken beter kunnen concurreren met andere gebieden en dat stadswijken leefbaarder worden en in sociaal en economisch opzicht stabiel.

Stedelijke vernieuwing is van start gegaan met het verschijnen van de kabinetsnota *Stedelijke vernieuwing* in juni 1997. Vanaf het jaar 2000 ontvangen dertig grote steden rechtstreeks van het Rijk een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Nog eens ruim honderd steden ontvangen ISV-geld dat weliswaar van de rijksbegroting komt, maar dat via de provincie wordt verstrekt. In dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer zich om pragmatische redenen beperkt tot de relatie tussen het Rijk en de dertig zogeheten «rechtstreekse» gemeenten.

De rechtstreekse gemeenten

De vier grote gemeenten (G4)	Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
De 21 middelgrote gemeenten (G21)	Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Tilburg, Venlo en Zwolle
De vijf «partiële gemeenten», die deels aan het grotestedenbeleid deelnemen	Alkmaar, Amersfoort, Lelystad, Emmen en Zaanstad

Een onderdeel van stedelijke vernieuwing is stadsvernieuwing, dat al in de jaren zestig ontstond. Stadsvernieuwing was vooral gericht op woningen in vooroorlogse wijken met bouwtechnische achterstanden. De nadruk lag op nieuwbouw en verbetering voor mensen met lagere inkomens. Begin jaren negentig werd het stadsvernieuwingsbeleid geëvalueerd. Op basis hiervan werd het beleid in de jaren daarna gepresenteerd als een afgebakende, eindige inhaaloperatie. Er werden afspraken gemaakt over de omvang en de verdeling van de financiële steun van het Rijk voor het voltooien van het beleid.

De problemen in de grote steden bleken echter nog niet opgelost. In de nota *Stedelijke vernieuwing* constateerde het kabinet in 1997 dat problemen als werkloosheid, gebrek aan leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid elkaar in de steden dreigden te versterken. Volgens het kabinet zou er gericht moeten worden geïnvesteerd om te voorkomen dat steden voor bewoners en bedrijven een steeds minder aantrekkelijke vestigingsplaats zouden worden. In de beleidsnota kondigde het kabinet aan dat een aantal bestaande geldstromen naar de steden zou worden gebundeld, opdat de problemen samenhangend en integraal zouden

kunnen worden aangepakt. Deze bundeling van gelden heeft de naam ISV gekregen.

De nota *Stedelijke vernieuwing* zet uiteen dat het de bedoeling is om via een Rijksbudget investeringen uit te lokken van derden. Vooral woningbouwcorporaties zullen daarvan een groot deel voor hun rekening moeten nemen, en volgens de nota ook willen nemen omdat stedelijke vernieuwing hun voldoende uitzicht zou bieden op rendement. De verwachting van het Rijk was dat van de ruim € 11,4 miljard (f 25 miljard) aan investeringen waaraan Nederland van 1997 tot eind 2010 behoefte zou hebben, ruim € 9,6 miljard (f 21 miljard) door de corporaties zou worden betaald. Rekening houdend met een bepaalde eigen bijdrage van de gemeenten kwam de rijksoverheid uit op een rijksbijdrage van € 840 miljoen (f 1,85 miljard). De relatie tussen deze bedragen wordt de *multiplier* genoemd: met een rijksbijdrage van € 840 miljoen (f 1,85 miljard) zou meer dan het tienvoudige aan investeringen van de markt kunnen worden uitgelokt.

Al enkele jaren vóór het verschijnen van de nota *Stedelijke vernieuwing*, in 1995, heeft het kabinet het grotestedenbeleid ingezet.² Dat heeft tot doel de grote steden vitaal, veilig en leefbaar te houden. Het grotestedenbeleid wordt gecoördineerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Met de nota *Stedelijke vernieuwing* werd een uitwerking gegeven aan de «fysieke» pijler onder het grotestedenbeleid. De beide andere pijlers waren de sociale en de economische pijler. De fysieke pijler omvat overigens behalve stedelijke vernieuwing ook regionale en lokale infrastructuur.

1.2 Aanpak stedelijke vernieuwing

Stedelijke vernieuwing heeft haar wettelijke basis gekregen in de Wet stedelijke vernieuwing en lagere regelgeving, die met terugwerkende kracht op 1 januari 2000 is gaan gelden.

Vijfjaarscyclus

In de wet is een vijfjaarscyclus voor stedelijke vernieuwing opgenomen. Aan het begin van elke cyclus stellen de steden een meerjarig ontwikkelingsprogramma op waarin zij uiteenzetten welke prestaties zij in de komende vijf jaar op allerlei aspecten van stedelijke vernieuwing willen bereiken en hoe zij de vijf jaar daarna zien. Zij moeten dit doen binnen het beleidskader dat de rijksoverheid hiervoor heeft aangegeven. De steden weten bij het opstellen van het programma al welk indicatief budget de rijksoverheid hen voor stedelijke vernieuwing wil verstrekken. Een van de onderwerpen waaraan de steden in hun programma aandacht moeten besteden is, hoe veel investeringen zij uit de markt denken te kunnen halen, ofwel: welke «multiplier» zij op lokaal niveau willen realiseren.

Vervolgens toetst de rijksoverheid of de programma's passen in het beleidskader. Voor deze toets worden zogenoemde stadsteams samengesteld, waarin vertegenwoordigers zitten van alle departementen die bij het grotestedenbeleid betrokken zijn. Na eventuele aanpassing van de programma's door de steden, worden convenanten gesloten ter bekrachtiging van de afspraken.

Monitoring

De steden kunnen dan aan de slag met de uitvoering van hun programma's. Het Ministerie van VROM houdt een vinger aan de pols

² De Algemene Rekenkamer heeft hierover twee rapporten gepubliceerd: in maart 2001 *Grotestedenbeleid* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 650, nrs. 1–2) en in februari 2003 *Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 786, nrs. 1–2).

door middel van de «monitor stedelijke vernieuwing», waarvoor de steden informatie moeten leveren over de voortgang en waarvoor ook uit andere bronnen informatie over de effecten van het beleid wordt verzameld. De minister moet goed geïnformeerd zijn over de voortgang, omdat zij «systeemverantwoordelijk» is voor stedelijke vernieuwing. Dit houdt in dat zij de voorwaarden moet scheppen voor een goed functioneren van het «systeem» van stedelijke vernieuwing waarmee ook het gewenste resultaat wordt bereikt. Ook moet de minister als systeemverantwoordelijke zorgdragen voor de actualiteit en effectiviteit van de regelgeving.

Verantwoording

Aan het einde van een vijfjaarscyclus dienen de steden zich aan het Ministerie van VROM te verantwoorden over de mate waarin zij hun ontwikkelingsprogramma hebben gerealiseerd. Het Ministerie van VROM stelt op basis daarvan de definitieve subsidie vast; tot dan toe hebben de steden alleen voorschotten ontvangen. Mocht een stad zijn ontwikkelingsprogramma niet volledig hebben gerealiseerd en mocht het Ministerie van VROM tot de conclusie komen dat dit die stad moet worden aangerekend, dan kan het ministerie de definitieve bijdrage bij wijze van sanctie lager vaststellen. Ook kan het ministerie van de stad eisen dat deze de beloofde prestaties in het nieuwe tijdvak alsnog levert.

Tijdvakken

De eerste vijfjaarscyclus loopt van 2000 tot en met 2004. Medio 2005 vindt de eindverantwoording door de steden aan de minister plaats, en daarna de definitieve subsidievaststelling door het Ministerie van VROM. De voorbereidingen voor de tweede vijfjaarscyclus zijn in 2003 gestart en lopen volgend jaar door. In december 2004 wil het kabinet met de steden de convenanten voor het tijdvak 2005–2009 kunnen sluiten.

1.3 Resultaten tot nu toe

Vertraging en knelpunten

De berichten over de resultaten van stedelijke vernieuwing tot nu toe zijn veelal negatief. Uit de vele studies³ die in de afgelopen jaren zijn gedaan naar onderdelen van stedelijke vernieuwing komt naar voren dat het beleid minder voortvarend van de grond komt dan was voorzien. Voor de eenvoudigst meetbare onderdelen van de stedelijke vernieuwing, het bouwen en slopen, vallen de cijfers tegen. Een kanttekening die daarbij echter wel moet worden geplaatst is dat niet altijd duidelijk is wat de tegenvallende cijfers nu bewijzen – vormen ze het bewijs dat de ISV-voornemens onvoldoende gerealiseerd worden, of dat plannen van nog voor ISV dan wel plannen die naast ISV bestaan (Vinx-nieuwbouw bijvoorbeeld) onvoldoende gerealiseerd worden?

In studies die over resultaten van stedelijke vernieuwing zijn verschenen wordt vaak ook melding gemaakt van vertraging. Deze ontstaat doordat de onderhandelingen tussen gemeenten en andere partijen, zoals woningbouwcorporaties en bewoners, meer tijd kosten dan men had gedacht. Marktpartijen blijken ook afwachtender bij het doen van investeringen en lijken meer geïnteresseerd te zijn in investeren in Vinx-locaties dan in de binnenstedelijke gebieden waar de stedelijke vernieuwing op gericht is.

Ook de economische teruggang heeft zijn invloed op de stedelijke vernieuwing: er is bijvoorbeeld een afnemende vraag naar bedrijventerreinen en bedrijfsruimte voor starters, waardoor sommige gemeenten afzien van de bouw van nieuwe bedrijfsverzamelgebouwen. Daarnaast is

³ Onder meer: *De voortgang van de herstructurering in de 30 grote gemeenten – Onderzoek door het onderzoeksinstituut OTB in opdracht van de Neprom*, april 2002; *Achterblijvende woningbouwproductie – Problematiek en maatregelen*, Eindrapport Taskforce Woningbouwproductie, januari 2002; *Intern werkdocument Feitenrapport Impuls ISV – op basis van ambtelijke gesprekken met de 30 rechtstreekse ISV-gemeenten*, VROM, maart 2003; *Jaarboek Grootstedenbeleid*, BZK (jaarlijks); *Verrijkte steden – analyse grote-stedenbeleid Rijkszijde*, Eindrapportage Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk, december 2001.

er minder vraag naar koopwoningen en meer naar huurwoningen dan een aantal jaren geleden werd verwacht.

Knelpunten zijn er voorts op het gebied van wet- en regelgeving bij Rijk en gemeenten: er is een veelheid aan regelgeving, die bovendien vaak complex is.

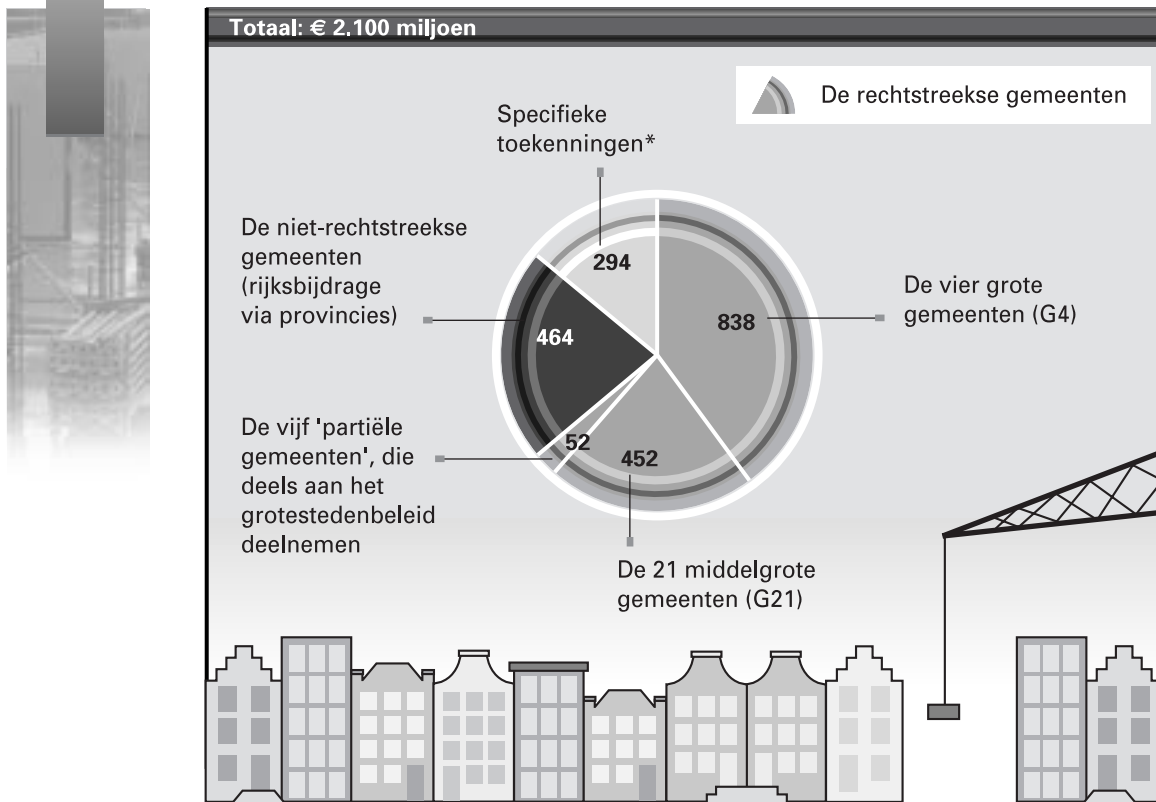
Tot slot wordt in onderzoeken ook de interne gemeentelijke organisatie als knelpunt voor stedelijke vernieuwing genoemd. Stedelijke vernieuwing vergt een integrale en programmatische manier van werken die voor veel steden nieuw is. Daarnaast kampen gemeenten in veel gevallen met een (kwalitatief en kwantitatief) tekort aan personeel om datgene te doen wat de stedelijke vernieuwing van hen vraagt.

1.4 Financieel belang

In 1997 was nog sprake van een rijksbijdrage van € 840 miljoen (f 1,85 miljard) tot eind 2010. In de jaren daarna heeft de Tweede Kamer meer geld beschikbaar gesteld voor ISV. Inmiddels is er voor de periode 2000–2004 een totaalbedrag van € 2,1 miljard (f 4,6 miljard) uitgetrokken voor stedelijke vernieuwing.⁴ Van dit bedrag gaat circa € 1,8 miljard (f 4,0 miljard) naar de dertig gemeenten die rechtstreeks van het Rijk ISV-gelden ontvangen.

⁴ Bron: VROM/DGW programmadatabase ISV1.

Figuur 1



* specifieke toekenningen aan rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten voor onder meer innovatieprojecten en knelpunten zoals palenpest

Bron: VROM/DGW programmadatabase ISV1

1.5 Opzet rapport

De Algemene Rekenkamer heeft in dit onderzoek beoordeeld of de minister van VROM de verantwoordelijkheid voor het systeem van stedelijke vernieuwing op een toereikende wijze heeft ingevuld. Zij vindt dat de minister er in ieder geval voor moet zorgen dat er straks een goed beeld is van wat er terechtgekomen is van de stedelijke vernieuwing, en of dit is wat Tweede Kamer en kabinet ervan hadden verwacht.

De Algemene Rekenkamer heeft daartoe om te beginnen de afspraken beoordeeld die bij het begin van het ISV-beleid met de steden zijn gemaakt over een aantal belangrijke zaken, zoals de doelstellingen die moesten worden bereikt, de prestaties die de steden daarvoor moesten leveren, de wijze van verantwoording door de steden en de controle

daarop door het ministerie. Waren deze afspraken duidelijk genoeg om in 2005 een goede beoordeling mogelijk te maken van hetgeen in het eerste ISV-tijdvak is bereikt? Deze vraag komt aan de orde in hoofdstuk 2.

Vervolgens is de Algemene Rekenkamer nagegaan of de minister van VROM zich gedurende het nu lopende eerste ISV-tijdvak voorziet van voldoende informatie over de voortgang en implementatie van het ISV-beleid. Zij heeft onder meer beoordeeld in hoeverre de minister beschikt over informatie over het bereiken van doelstellingen in de afzonderlijke steden (al dan niet op basis van de monitor stedelijke vernieuwing). Deze onderwerpen worden besproken in hoofdstuk 3.

Ook heeft de Algemene Rekenkamer beoordeeld of het Ministerie van VROM voldoende aandacht heeft (gehad) voor reflectie over en evaluatie van het beleid rond de stedelijke vernieuwing. Zij is daartoe onder meer nagegaan of de minister van VROM een ex-ante-evaluatie heeft laten uitvoeren voorafgaand aan de nota *Stedelijke vernieuwing*, of er van tevoren een bruikbare behoefteeraming voor de stedelijke vernieuwing is opgesteld, en of er gebruik gemaakt is van de ervaringen die het ministerie al had opgedaan met de voorloper van de Wet stedelijke vernieuwing, de Tijdelijke stimuleringsregeling herstructurering goedkope woningvoorraad. Een en ander wordt beschreven in hoofdstuk 4.

Aan het eind van elk van deze drie hoofdstukken doet de Algemene Rekenkamer een aantal aanbevelingen tot verbetering. Deze hebben deels betrekking op het eerste tijdvak, voor zover redelijkerwijs te verwachten valt dat ze in het restant van het eerste tijdvak nog kunnen worden doorgevoerd. Deels ook hebben de aanbevelingen betrekking op het tweede tijdvak. Dan is er meer mogelijk, want het tweede tijdvak wordt in 2003 en 2004 op het ministerie voorbereid.

Hoofdstuk 5 bevat een slotbeschouwing van de Algemene Rekenkamer.

De minister van VROM heeft bij brief van 5 september 2003 op het onderzoek gereageerd. Deze reactie is, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in hoofdstuk 6.

Bijlage 1 is een verklarende woordenlijst en bijlage 2 een overzicht van conclusies en aanbevelingen, de reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 STARTAFSPRAKEN INVESTERINGSBUDGET STEDELIJKE VERNIEUWING

2.1 Inleiding

Bij de start van het stedelijke vernieuwingsbeleid zijn naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer over een aantal belangrijke zaken onvoldoende afspraken gemaakt. Zij meent dat het hierdoor in 2005 moeilijk zal zijn te bepalen welke resultaten er tot dan toe in Nederland zijn geboekt met stedelijke vernieuwing. Dit zal de steden voor problemen stellen bij hun verantwoording aan de minister van VROM over de mate waarin zij hun ontwikkelingsprogramma hebben uitgevoerd. In het verlengde hiervan zal de minister zelf ook problemen ondervinden bij het afleggen van verantwoording over vijf jaar stedelijke vernieuwingsbeleid tegenover de Tweede Kamer.

Deze conclusie staat in dit hoofdstuk centraal. Ze wordt onderbouwd met de volgende bevindingen:

- Er is onvoldoende duidelijkheid over de doelstellingen die het kabinet landelijk wil bereiken met stedelijke vernieuwing (zie § 2.2).
- De afspraken uit 1999 tussen minister en steden over de prestaties die de steden zouden leveren in het eerste tijdvak voor ISV zijn niet scherp genoeg om in 2005 ondubbelzinnig te kunnen vaststellen of ze al dan niet bereikt zijn (zie § 2.3).
- In de voorgenomen beoordeling van verantwoordingsstukken van de steden komt er onvoldoende antwoord op de vraag of de steden alle gelden daadwerkelijk hebben besteed aan de ontwikkelingsprogramma's. Het is daardoor geen volwaardig rechtmatigheidsoordeel, wat de Algemene Rekenkamer wel noodzakelijk acht (zie § 2.4).
- De beoogde departementale controle op de verantwoordingsstukken die het Ministerie van VROM uiterlijk 1 juli 2005 van de steden ontvangt en die thans wordt voorbereid, is op een aantal punten nog onvoldoende uitgewerkt (zie § 2.5).
- De wet- en regelgeving biedt de steden en hun accountants onvoldoende houvast om te kunnen bepalen welke kosten mogen worden betaald uit het ISV en welke niet (zie § 2.6).

In de slotparagraaf (§ 2.7) van dit hoofdstuk doet de Algemene Rekenkamer aanbevelingen tot verbetering op de hier genoemde punten.

2.2 Landelijke doelstellingen

De nota «Stedelijke vernieuwing»

De beleidsnota *Stedelijke vernieuwing* van juni 1997 en de Wet stedelijke vernieuwing – in werking getreden in 2000 – vormen de belangrijkste uitgangspunten voor het beleid. Als *hoofddoel* van het beleid komt hieruit naar voren: het realiseren van de «vitale stad», oftewel: het verbeteren van de kwaliteit van woon-, werk-, productie- en leefmilieus in (grote) steden.

De volgende *onderliggende doelen* zijn te onderscheiden:

- versterking van de economische basis van de steden (meer werkgelegenheid en aantrekkelijker ondernemingsklimaat);
- vergroting van het concurrentievermogen van steden als plaats om te wonen en werken (ten opzichte van de uitbreidingsgebieden rondom steden en het buitengebied); en
- vergroting van de stabiliteit (leefbare en in sociaal en economisch opzicht stabiele wijken).

Het beleidskader

Een en ander is verder uitgewerkt in het Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing (verder: het beleidskader), waarvan een eerste versie in juni 1999 aan de Tweede Kamer en de steden werd voorgelegd. Dit gaf het kader aan waarin de programma's van de gemeenten zouden moeten passen. In het beleidskader heeft het Rijk de doelen uit de beleidsnota *Stedelijke vernieuwing* uitgewerkt in negen landelijke doelstellingen:

1. vergroten variatie en differentiatie van woonmilieus;
2. huisvesten van specifieke bevolkingsgroepen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting;
3. tegengaan van onvrijwillige segregatie;
4. verbetering omgevingskwaliteit;
5. zorgvuldig, duurzaam en intensief ruimtegebruik;
6. behoud cultuurhistorische waarden;
7. verbetering fysieke voorwaarden voor economische activiteiten;
8. verbetering milieukwaliteit;
9. versterking sociale infrastructuur.

De «multiplier van tien»

Naast deze negen doelstellingen kan in het rijksbeleid nog een tiende landelijke doelstelling worden onderscheiden, zij het een van een iets andere orde: de zogeheten «multiplier van tien». In de nota *Stedelijke vernieuwing* sprak het kabinet de verwachting uit dat een investering van rijksmiddelen in de steden ertoe zou leiden dat het voor andere partijen aantrekkelijker zou worden om eveneens in de steden te investeren. Partijen waaraan dan vooral werd gedacht waren de woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars. De verwachting van het kabinet was in 1997 dat elke euro die het Rijk zou investeren in de stedelijke vernieuwing, het tienvoudige zou opleveren aan investeringen door derden.

De «multiplier van tien» gold overigens niet als doelstelling voor individuele steden, maar voor Nederland als geheel. Voor individuele steden zou de multiplier hoger of lager kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat sommige steden nu eenmaal aantrekkelijker zijn voor investeerders dan andere, of omdat in sommige steden de woningbouwcorporaties rijker zijn dan in andere.

Meerjarige ontwikkelingsprogramma's

In het beleidskader was vastgelegd dat de steden hun plannen voor stedelijke vernieuwing moesten beschrijven in meerjarige ontwikkelingsprogramma's. De negen landelijke doelstellingen waren daartoe omgezet in zes inhoudelijke prestatievelden waaraan de steden aandacht moesten besteden. Dit hoefde overigens niet te betekenen dat een gemeente op elk prestatieveld ambities zou moeten formuleren. Als de lokale situatie dat toeliet konden gemeenten ook aangeven waarom het op bepaalde velden niet nodig was iets extra te doen. De steden moesten in hun programma's verder aangeven hoe groot het bedrag zou zijn dat derden naar hun verwachting zouden willen investeren in stedelijke vernieuwing in hun stad, oftewel: hoe hoog de multiplier in hun lokale situatie zou uitvallen.

De steden die tot de G25 behoren⁵ kregen tot 1 november 1999 de tijd om hun meerjarige ontwikkelingsprogramma's op te stellen; de vijf partieel tot het grotestedenbeleid toegelaten steden kwamen er later bij en kregen daarom tot later de tijd. In een kleine twee maanden hebben de bij het grotestedenbeleid betrokken departementen de programma's getoetst aan het beleidskader, wat tot aanpassingen van programma's leidde. Op

⁵ De dertig «rechtstreekse» gemeenten minus de vijf partieel tot het grotestedenbeleid toegelaten gemeenten (zie voetnoot 1).

20 december 1999 werden ter bekrachtiging van de afspraken stadsconvenanten gesloten tussen het Rijk en elk van de G25-steden.

Meetbaarheid doelrealisatie op landelijk niveau

In het beleidskader en de ontwikkelingsprogramma's is een vertaling gemaakt van landelijke naar lokale doelstellingen. In een optelsom is echter niet voorzien. De Algemene Rekenkamer vindt dit opmerkelijk. De in de programma's van de steden opgesomde prestaties zijn niet bij elkaar opgeteld om een overzicht te geven van de doelstellingen die zo in heel Nederland zouden worden bereikt. In het beste geval is daardoor aan het eind van het eerste tijdvak alleen een oordeel mogelijk over de mate van doelrealisatie per gemeente, niet voor Nederland als geheel.

Het is de vraag of bij gebrek aan een optelsom zoals hier bedoeld de landelijke doelstellingen uit het beleidskader zélf de rol zouden kunnen vervullen van doelstellingen die in Nederland als geheel gelden voor stedelijke vernieuwing. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer kunnen deze doelstellingen die rol slechts beperkt vervullen, omdat ze daar te weinig specifiek en concreet voor zijn. Om een voorbeeld te geven: wanneer is «zorgvuldig ruimtegebruik» zorgvuldig genoeg? Met andere woorden: met welke mate van doelrealisatie op dit punt zullen parlement en kabinet in 2005 (einde eerste ISV-tijdvak) of 2011 (de beleidshorizon van de nota *Stedelijke vernieuwing* is eind 2010) tevreden kunnen zijn? Een doelstelling zou op zijn minst een ontwikkeling in een bepaalde richting in zich moeten hebben, en dat heeft deze doelstelling niet. Dat geldt niet voor alle doelstellingen uit het beleidskader: de doelstelling «verbetering van de omgevingskwaliteit» geeft bijvoorbeeld wél een richting aan. Hier wordt evenwel niet uitgedrukt wat het eindpunt moet zijn.

De landelijke doelstellingen uit het beleidskader zijn volgens de Algemene Rekenkamer eerder te beschouwen als aspecten waar de gemeenten doelstellingen over moeten (of kunnen) formuleren, dan dat ze zélf als doelstellingen kunnen dienen. Dit is overigens in overeenstemming met de sturingsfilosofie voor ISV, die met zich meebrengt dat gemeenten binnen het landelijk beleidskader hun eigen doelstellingen formuleren. Bij gebrek aan doorvertaling van lokale doelstellingen uit de ontwikkelingsprogramma's naar het niveau van heel Nederland, kunnen de formuleringen uit het beleidskader echter naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer niet dienen als vervangende landelijke doelstellingen.

De «multiplier»-doelstelling, tot slot, lijkt op het eerste gezicht meetbaar en kwantitatief te zijn, maar is dat naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer niet. De steden hebben het begrip in hun programma's namelijk, bij gebrek aan een exacte landelijk geldende definitie, verschillend ingevuld. Onder andere het Centraal Planbureau⁶ heeft dit vastgesteld. De Algemene Rekenkamer verwacht dat hierdoor in 2005 – wanneer de steden zich moeten verantwoorden over het eerste ISV-tijdvak, en in dat verband ook over de gerealiseerde multiplier – geen antwoord meer kan worden gegeven op de vraag, wat er op landelijk niveau van deze doelstelling terechtgekomen is.

Inventarisatie benodigde maatregelen voor herstructurering

Ter onderbouwing van de nota *Stedelijke vernieuwing* (1997) heeft het toenmalige kabinet een inventarisatie gemaakt van de maatregelen die grosso modo nodig zouden zijn bij de herstructurering van naoorlogse en vooroorlogse wijken. Die inventarisatie heeft gediend om een inschatting

⁶ *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Centraal Planbureau, januari 2000.

te maken van de totale kosten van stedelijke vernieuwing, en van de financiële bijdrage die de rijksoverheid eraan zou moeten leveren. Ze heeft in het vervolg niet gediend als «opgave» die zou moeten worden uitgevoerd.

Ook deze inventarisatie kan volgens de Algemene Rekenkamer niet worden beschouwd als verzameling van landelijke doelstellingen voor stedelijke vernieuwing (en was overigens ook niet als zodanig bedoeld).

Conclusie

De conclusie moet luiden dat er voor stedelijke vernieuwing geen landelijke doelstellingen zijn die zodanig geformuleerd zijn dat na een bepaalde periode ook kan worden vastgesteld of ze zijn bereikt.

2.3 Afspraken met de steden

Toetsing ontwikkelingsprogramma's door Rijk

In hun meerjarige ontwikkelingsprogramma's hebben de in het ISV betrokken steden voor de periode 2000–2004 aangegeven welke prestaties zij zouden gaan leveren op het gebied van stedelijke vernieuwing. De rijksoverheid heeft de programma's getoetst op de mate waarin ze in het beleidskader pasten. Vervolgens heeft het Rijk de afspraken met elk van de betrokken steden in een convenant bekrachtigd.

Het Rijk heeft bij zijn beoordeling van de ontwikkelingsprogramma's ook gekeken of de beoogde resultaten er meetbaar en zo mogelijk in termen van beoogde effecten van beleid in beschreven werden. De beleidsprestaties in de ontwikkelingsprogramma's gelden als resultaatafspraken die aan het einde van de eerste convenantsperiode gerealiseerd dienen te zijn.

Meetbaarheid prestaties

Inmiddels is uit verschillende onderzoeken naar voren gekomen, dat afspraken die in de ontwikkelingsprogramma's zijn gemaakt lang niet zo meetbaar en concreet zijn als de bedoeling was.⁷ In de vorige paragraaf bleek al dat dit voor de «multiplier»-doelstelling geldt, maar het geldt ook in meer algemene zin.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het in 2005 voor het Ministerie van VROM moeilijk zal zijn om vast te stellen of de resultaatafspraken eind 2004 door de steden zijn gerealiseerd.

2.4 Beoordeling verantwoordingsstukken steden

Verantwoordingsstukken

De Wet stedelijke vernieuwing draagt de steden op zich vóór 1 juli 2005 te verantwoorden over de besteding van de ISV-gelden in het eerste tijdvak. Daartoe dienen zij bij het Rijk een aanvraag in tot vaststelling van het budget, met de volgende stukken:

- een verantwoordingsverslag, dat een vergelijking bevat van de doelstellingen van stedelijke vernieuwing uit het ontwikkelingsprogramma met de bereikte resultaten, en een toelichting van de verschillen;
- een verslag over de besteding van de verleende voorschotten; en
- een verklaring van een accountant over de getrouwheid van het verslag over de besteding van de verleende voorschotten.

⁷ *Beloften van vernieuwing – de stedelijke vernieuwingsprogramma's van de rechtstreekse gemeenten geanalyseerd*, van Rigo Research en Advies BV, in opdracht van het Ministerie van VROM, van maart 2001, *Herdifferentiatie van de woningvoorraad – Inventarisatie Meerjarenontwikkelingsprogramma's G30* van Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft, uit 2002, en *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid* van het Centraal Planbureau uit 2000 zijn enkele belangrijke.

Strekking accountantsverklaring

Wet- en regelgeving dragen de accountants van de gemeenten op, de getrouwheid vast te stellen van het verslag over de besteding van de voorschotten. Daarbij moeten ze ook controleren of de besteding feitelijk betrekking heeft op maatregelen gericht op de fysieke leefomgeving, als bedoeld in de Wet stedelijke vernieuwing. Deze tweede eis leidt er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer toe dat van de gemeentelijk accountants een verklaring wordt gevraagd die het midden houdt tussen een getrouwheidsverklaring en een rechtmatigheidsverklaring.

Getrouwheid en rechtmatigheid

Een getrouwheidsoordeel van een accountant gaat over de deugdelijke weergave van informatie in een verantwoording (met name de juistheid, volledigheid en toereikendheid van deze informatie), en over de vraag of de verantwoording is opgesteld volgens de verslaggevingsvoorschriften. Dit oordeel wordt neergelegd in een zogeheten «beeldverklaring».

Een rechtmatigheidsoordeel geeft aan of verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met relevante wettelijke regelingen en – als het een subsidie betreft zoals hier – of aan de specifieke subsidievoorwaarden is voldaan.

Van de gemeentelijk accountants wordt geen «echte» rechtmatigheidsverklaring gevraagd. Weliswaar moeten zij vaststellen of de bestedingen betrekking hebben op maatregelen waar de Wet stedelijke vernieuwing voor bedoeld is, maar zij controleren niet of de steden feitelijk aan de specifieke subsidievoorwaarden hebben voldaan.

In het geval van het ISV is de belangrijkste subsidievoorwaarde dat het meerjarig ontwikkelingsprogramma wordt uitgevoerd. De steden ontvangen subsidie om datgene te doen wat zij hebben beloofd in het door het Ministerie van VROM geaccordeerde ontwikkelingsprogramma. Een echte rechtmatigheidsverklaring zou derhalve in dit geval met zich meebrengen dat de accountant ook controleert of de bestedingen overeenstemmen met het meerjarig ontwikkelingsprogramma, én een uitspraak doet over de vraag of de betreffende stad zijn meerjarig ontwikkelingsprogramma feitelijk en in overeenstemming met relevante wettelijke regelgeving heeft uitgevoerd. Beantwoording van die laatste vraag echter, gebeurt op een andere manier.

«Rechtmatigheidsoordeel» van de stadsteams

Inhoudelijk verantwoordden de steden zich niet in het bestedingsverslag, maar in het verantwoordingsverslag. Daarin geven zij aan in hoeverre zij de ambities uit hun ontwikkelingsprogramma hebben gerealiseerd en eventueel waarom dat niet is gelukt. Ook moeten de steden in dit verslag vermelden of zij erin geslaagd zijn een kwaliteitssystem in te richten en hoe dat werkt. Het verantwoordingsverslag wordt beoordeeld door het stadsteam, waarin de accountmanagers van alle bij het ISV betrokken departementen zitten. Volgens de procedure die in 2003 in voorbereiding is voor de beoordeling van de verantwoordingsstukken geldt het oordeel van de stadsteams als een «rechtmatigheidsoordeel».

Hoeveel van de subsidie van het Ministerie van VROM waarvoor is gebruikt, komt in het verantwoordingsverslag niet aan de orde en in het verlengde daarvan wordt dit dus ook in het oordeel van de stadsteams niet meegenomen. Middelen en prestaties zijn in de verantwoordingsstukken zelf, en daarmee ook in de beoordeling van die stukken, ontkoppeld. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer belandt een oordeel over de vraag of de subsidie besteed is aan het doel waarvoor ze

bedoeld was (namelijk: de uitvoering van het ontwikkelingsprogramma), op deze manier tussen wal en schip.

Departementaal oordeel over afrekening in 2005

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het Ministerie van VROM op basis van de verklaring van de accountants en op basis van de beoordeling van de stadsteams zelf tot een oordeel zal moeten komen over de rechtmatigheid van de bestedingen. Dit is aan de orde bij de departementale verantwoording over het jaar waarin de definitieve vaststelling van de subsidies aan de steden en de afrekening plaatsvindt: 2005.

De Algemene Rekenkamer denkt dat de ont koppeling van verantwoording over en controle op de middelen en de prestaties het Ministerie van VROM voor problemen zal plaatsen bij het komen tot een eigen oordeel over de rechtmatigheid, omdat het op basis van de beoordelingen van de gemeentelijk accountants enerzijds en de stadsteams anderzijds niet zeker is dat alle gelden besteed zijn aan de ontwikkelingsprogramma's.

De Algemene Rekenkamer vraagt zich in dit verband af wat er gebeurt als een stad de voorschotten voor bijvoorbeeld 50% heeft besteed aan maatregelen gericht op de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in de Wet stedelijke vernieuwing en voor 50% nog niet heeft besteed, en het stadsteam tot het oordeel komt dat het ontwikkelingsprogramma volgens afspraak is uitgevoerd (dan wel niet kan bewijzen dat dit niet het geval is). Wordt bij de afrekening in 2005 de niet-bestede subsidie dan teruggevorderd door het Ministerie van VROM, wat gelet op het voorschotkarakter zou moeten?

Ook dit vraagstuk speelt in 2005, en kan bij het komen tot een oordeel over de rechtmatigheid over de afrekening in 2005 voor problemen zorgen: voor een goede afrekening is het van belang dat voorschotten die niet besteed zijn aan de ontwikkelingsprogramma's, worden teruggevorderd. Op basis van de beoordeling van verantwoordingsstukken die hiervoor is beschreven, is een dergelijke actie volgens de Algemene Rekenkamer niet mogelijk.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de beoordeling van verantwoordingsstukken, doordat daarin middelen en prestaties zijn ontkoppeld, onvoldoende antwoord geeft op de vraag of alle middelen metterdaad en feitelijk zijn besteed aan de ontwikkelingsprogramma's. De combinatie van oordelen leidt volgens haar niet tot een volwaardig rechtmatigheidsoordeel over de besteding van gelden door de steden. Het Ministerie van VROM zal hierover wel moeten beschikken om tot een oordeel te kunnen komen over de rechtmatigheid van zijn eigen afrekening in 2005 van de subsidies.

2.5 Controle verantwoordingsverslagen

Conceptplannen voor prestatiebeoordeling

In 2003 werkt het Ministerie van VROM aan een procedure voor de beoordeling van de verantwoordingsstukken, waaronder het verantwoordingsverslag. Hieruit komt naar voren dat het ministerie en de steden het over een aantal belangrijke zaken nog eens moeten worden, alvorens in 2005 het verantwoordingsverslag kan worden beoordeeld.

Zo is gebleken dat steden enerzijds en het Rijk anderzijds een verschillend beeld kunnen hebben van de prestaties die de steden in hun programma's hebben toegezegd. Eerste stap voor het ministerie is dan ook om in 2003 met elke stad overeenstemming te bereiken over de doelstellingen.

Tweede stap is om samen te bepalen welke daarvan de belangrijkste en

meest omvangrijke doelstellingen zijn. Steden hebben namelijk soms te veel doelstellingen om zich over de voortgang op elk ervan te verantwoorden en het Ministerie van VROM acht het in die gevallen voor zichzelf ook ondoenlijk om de verantwoording over elk van die doelstellingen op rechtmatigheid te beoordelen. Tot slot moeten ministerie en steden het erover eens worden, hoe aan het eind van het tijdvak de resultaten gemeten zullen worden.

De Algemene Rekenkamer wil erop wijzen dat enkele punten naar haar oordeel in de conceptplannen nog niet voldoende zijn afgedekt.

Beschikbaarheid van betrouwbare controle-informatie

De beoordeling van de verantwoordingsverslagen gebeurt voor een belangrijk deel door het stadsteam, waarin de accountmanagers van alle bij het ISV betrokken departementen zitten. Een aandachtspunt in de ogen van de Algemene Rekenkamer is dat deze accountmanagers daarbij moeten beschikken over juiste en betrouwbare controle-informatie waartegen ze datgene wat de steden in hun verantwoordingsverslag schrijven kunnen afzetten.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de informatie die uit de *monitor stedelijke vernieuwing* naar voren komt, niet bruikbaar is als controle-informatie. De informatie is namelijk alleen op geaggregeerd niveau beschikbaar en niet op het niveau van individuele steden. Gegevens over individuele gemeenten zijn via de monitor dus niet te achterhalen. En zelfs als dat wel het geval zou zijn, zou de monitor niet bruikbaar zijn – in ieder geval niet het gedeelte waarvoor de steden zélf de informatie aan het Ministerie van VROM overleggen.

De stadsteams, met daarin vertegenwoordigers van alle bij het grote-stedenbeleid betrokken ministeries, beschikken wél over informatie over individuele steden. Voor zover zij de informatie die zij bij de steden opdoen ook zelf controleren, is die informatie bruikbaar als controle-informatie bij de beoordeling van het verantwoordingsverslag.

Of de kwaliteitssystemen van de steden bij afsluiting van het eerste tijdvak in een zodanig stadium van ontwikkeling zullen zijn dat het Ministerie van VROM ze kan raadplegen als controle-informatie, is op dit moment nog niet in te schatten.

Fysieke controle

Tot dusverre is in de conceptplannen voor controle van de verantwoordingsverslagen nog geen vorm van fysieke controle opgenomen, waarbij ter plaatse wordt gekeken of de steden inderdaad de prestaties hebben geleverd die ze in hun verslag noemen. Het lijkt de Algemene Rekenkamer noodzakelijk daarin wel op enigerlei wijze te voorzien. Anders is het niet mogelijk voor het Ministerie van VROM om tot het oordeel te komen dat de verantwoordingsverslagen een juist beeld geven van de geleverde prestaties.

Conclusie

Voor de controle op de verantwoordingsstukken van gemeenten gebruikt het Ministerie van VROM onder meer informatie die door middel van monitoring wordt vergaard.

De signalerende functie van de monitor is volgens de Algemene Rekenkamer echter niet voldoende.⁸ De informatie die de stadsteams lopende het tijdvak opdoen bij individuele steden is bruikbaar als controle-

⁸ Zie voor een nadere uitwerking van dit punt hoofdstuk 3, § 3.2.

informatie voor de beoordeling van het verantwoordingsverslag, voor zover de stadsteams deze informatie ook zelf op betrouwbaarheid hebben getoetst. Of de kwaliteitszorgsystemen van de steden bij de beoordeling van het verantwoordingsverslag zullen kunnen worden gebruikt als controle-informatie, is op dit moment nog niet te zeggen.

In de plannen waarmee het Ministerie van VROM zich op de beoordeling van de verantwoordingsverslagen voorbereidt, is vooralsnog niet voorzien in fysieke controles. Dat acht de Algemene Rekenkamer wel noodzakelijk om tot een oordeel te komen of de in het verslag beschreven prestaties daadwerkelijk zijn geleverd.

Het is aan te bevelen dat het Ministerie van VROM bij de verdere uitwerking van de plannen aan deze punten aandacht besteedt, om straks te kunnen komen tot een juiste beoordeling van de prestaties die de gemeenten hebben geleverd in het kader van de stedelijke vernieuwing.

2.6 Afbakening toegestane kostenposten

Definities volgens wet- en regelgeving

In het controleprotocol behorend bij het Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing staat dat de verklaring van de gemeentelijke accountant onder meer antwoord moet geven op de vraag of de gemeente het geld feitelijk heeft besteed aan maatregelen gericht op de fysieke leefomgeving, als bedoeld in de Wet stedelijke vernieuwing. Sleutelbegrippen in dit verband zijn: «stedelijke vernieuwing» en «fysieke leefomgeving».

Met *stedelijke vernieuwing* wordt volgens de wet bedoeld: «op stedelijk gebied gerichte inspanningen die strekken tot verbetering van de leefbaarheid en veiligheid, bevordering van een duurzame ontwikkeling en verbetering van de woon- en milieukwaliteit, versterking van het economisch draagvlak, bevordering van de sociale samenhang, verbetering van de bereikbaarheid, verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte of anderszins tot structurele kwaliteitsverhoging van dat stedelijk gebied.»

Fysieke leefomgeving wordt in de wet en de memorie van toelichting alleen indirect gedefinieerd. Uit die laatste bron blijkt dat de wet beperkt is tot die maatregelen die gericht zijn op de fysieke leefomgeving, om het terrein af te bakenen waarop het investeringsbudget wel en het terrein waarop het niet mag worden ingezet – ook wel «de buitengrens» genoemd. Voorbeelden van maatregelen die niet gericht zijn op de fysieke leefomgeving, en waarvoor ISV-geld dus niet mag worden gebruikt, zijn volgens deze bron: «arbeidsmarktbeleid, scholing of verbetering van de veiligheid op straat door middel van meer politie-inzet.» De conclusie in de memorie van toelichting luidt: «het moet derhalve gaan om het geheel van wonen, ruimte, milieu, grootschalig groen en economische activiteiten; voorbeelden zijn bedrijventerreinen, groenvoorzieningen, infrastructuur.»

Twijfelgevallen

De Algemene Rekenkamer meent dat hiermee nog niet voldoende duidelijk is welke kosten wel en niet uit het ISV-budget mogen worden betaald. Twijfelgevallen zijn bijvoorbeeld:

- kosten van het faciliteren van bewonersoverleg; en
- personeelskosten van gemeenteambtenaren die zich met stedelijke vernieuwing bezighouden.

Het Ministerie van VROM heeft desgevraagd aangegeven dat beide soorten kosten uit het ISV-budget mogen worden betaald als ze in het kader van de stedelijke vernieuwing worden gedaan. De Algemene Rekenkamer denkt dat het in 2005 niet in alle gevallen mogelijk zal zijn zo'n vraag over de voorgaande vijf jaren nog te beantwoorden. Het Ministerie van VROM heeft voorts nog gesteld dat het soms spontaan vragen krijgt voorgelegd of bepaalde kosten uit het ISV mogen worden betaald. Waar dat gebeurt, maakt het ministerie het antwoord openbaar door het op de VROM-website te vermelden.

Conclusie

In 2005 zal het voor de gemeentelijke accountant naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer niet eenvoudig zijn om precies te bepalen welke kosten wel en niet uit het ISV-budget mogen worden betaald. In het verlengde hiervan zal ook het Ministerie van VROM last ondervinden van onduidelijkheid over het kostenbegrip bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de bestedingen (zie ook § 2.4).

2.7 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk heeft de Algemene Rekenkamer geconcludeerd dat het Ministerie van VROM bij de start van het ISV-beleid over een aantal belangrijke zaken nog onvoldoende afspraken heeft gemaakt, waardoor het in 2005 moeilijk zal zijn een beeld te geven van de resultaten die tot dan toe met het geld voor stedelijke vernieuwing zijn bereikt. Om daarin verbetering te brengen doet de Algemene Rekenkamer een aantal aanbevelingen. Deze betreffen deels de voorbereidingen van het tweede ISV-tijdvak, die in 2003 zijn gestart, maar waar dat nodig en nog mogelijk is ook het eerste ISV-tijdvak.

1. Het Ministerie van VROM zou duidelijk moeten maken welke doelstellingen op het niveau van Nederland als geheel worden nagestreefd met stedelijke vernieuwing, op een zodanige manier dat na een bepaalde periode ook kan worden vastgesteld of de doelstellingen al dan niet zijn bereikt.

Voor het eerste ISV-tijdvak is het ideale moment om zulke beleidsdoelstellingen te formuleren gepasseerd. Een reconstructie op basis van de ontwikkelingsprogramma's is misschien nog wel mogelijk, maar moeilijk uitvoerbaar omdat de ontwikkelingsprogramma's onderling slecht vergelijkbaar zijn. Het is daarom ook maar de vraag of een dergelijke exercitie een zinvol resultaat – bruikbare ijkpunten om de prestaties in 2005 aan af te meten – oplevert, dat opweegt tegen de kosten en inspanningen die ze met zich meebrengt.

Voor het tweede ISV-tijdvak gaat de Algemene Rekenkamer ervan uit dat de opgedane ervaringen benut worden om wél volwaardige landelijke doelstellingen voor stedelijke vernieuwing op te stellen, aan de hand waarvan het Ministerie van VROM kan bepalen of met de meerjarige ontwikkelingsprogramma's ook datgene kan worden bereikt wat het kabinet landelijk door inzet van het nieuwe vijfjarenbudget wil bereiken. De Algemene Rekenkamer vindt dat dit past in het huidige tijdsgewricht, waarin de departementen steeds meer komen tot beleidsbegrotingen waarin zij aangeven wat ze beogen, wat ze daarvoor moeten doen en wat het mag kosten, en tot beleidsverantwoordingen waarin zij aangeven wat daarvan terechtgekomen is en wat het gekost heeft (gebaseerd op de regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*).

2. Voor het tweede tijdvak zou het Ministerie van VROM moeten streven naar betere prestatieafspraken met de steden: specifiek, meetbaar, realistisch en consistent.⁹
3. De Algemene Rekenkamer dringt er bij het Ministerie van VROM op aan, erin te voorzien dat per stad die ISV-middelen ontvangt een volwaardige rechtmatigheidsverklaring wordt ontvangen: dus een verklaring waarin óók een oordeel wordt gegeven over de mate waarin de ontvangen gelden zijn besteed aan de uitvoering van het ontwikkelingsprogramma. Alleen daarmee kan het Ministerie van VROM ook zelf tot een oordeel komen over de rechtmatigheid van de subsidievaststelling in 2005. Een rechtmatige vaststelling van de subsidie vereist onder meer, dat voorschotten op een juiste manier zijn afgerekend. Gelet op de berichten tot nu toe over vertraging in de aanpak van stedelijke vernieuwing, acht de Algemene Rekenkamer het niet ondenkbaar dat het Rijk zal moeten overgaan tot terugvordering van niet-bestede voorschotten. Om dit te kunnen doen is het wel nodig, zekerheid te hebben over de vraag, welk bedrag is uitgegeven voor de uitvoering van elk ontwikkelingsprogramma.
4. De Algemene Rekenkamer raadt het Ministerie van VROM aan om bij de uitwerking van de plannen voor de controle van de gemeentelijke verantwoordingsverslagen in elk geval aandacht te besteden aan de volgende vragen:
 - In aanmerking genomen dat de door de steden zelf aangedragen informatie niet te gebruiken is als controle-informatie, en dat de beschikbaarheid van informatie uit kwaliteitssystemen medio 2005 onduidelijk is: welke informatie is er voorhanden om te controleren of wat de steden in hun verantwoordingsverslag schrijven juist is, en is dat voldoende? De Algemene Rekenkamer vindt dat het onderdeel «fysieke controle» ook zou moeten worden afgedekt (bijvoorbeeld door de VROM-Inspectie). Als het Ministerie van VROM tot de conclusie komt dat niet alle benodigde informatie voorhanden is, zou het ervoor moeten zorgen dat dit medio 2005 wel het geval is.
 - Hoe gaat het Ministerie van VROM de prestaties beoordelen als het niet tot overeenstemming zou komen met de gemeenten over de doelstellingen, de prioriteiten en hoe de doelbereiking gemeten gaat worden?
 - Hoe worden in 2005 de bevindingen van het Ministerie van VROM over de verantwoordingsverslagen gewogen? Indien bijvoorbeeld een stad twee doelstellingen in zijn programma had, waarvan de eerste voor 40% is gerealiseerd en de tweede voor 80%, en het niet volledig bereiken van de doelstellingen die stad deels kan worden aangerekend, wat betekent dat dan voor de bijdrage over het eerste tijdvak en/of over het tweede tijdvak? En wat betekent het voor de prestatieafspraken voor het tweede tijdvak?
5. De Algemene Rekenkamer raadt het Ministerie van VROM ook aan om zo snel mogelijk meer duidelijkheid te scheppen over de vraag welke kosten door gemeenten uit het ISV mogen worden betaald en welke niet. Wachten tot het tweede tijdvak is hier volgens de Algemene Rekenkamer geen optie. Er is dan namelijk een kans dat de subsidievaststelling in 2005 voor het hele eerste tijdvak, aan alle steden, onzeker moet worden verklaard. De Algemene Rekenkamer raadt het ministerie aan nu al met de betrokken steden en hun accountants om tafel te gaan zitten om te onderzoeken welke onduidelijkheden er

⁹ Aan twee andere eisen die te stellen zijn aan prestatieafspraken om ze «smart plus c» (consistent) te laten zijn, namelijk «afgesproken» en «tijdgebonden», wordt hier al voldaan. «Afgesproken» is inherent aan de vastlegging en bekrachtiging van afspraken in meerjarige ontwikkelingsprogramma's. «Tijdgebonden» zijn de afspraken, omdat de programma's steeds voor een tijdvak van vijf jaar gelden.

bestaan als het gaat om de vraag welke kosten wel en niet geacht mogen worden gericht te zijn op de «fysieke leefomgeving» en op basis daarvan het kostenbegrip verder in te vullen. De Algemene Rekenkamer vindt dat het Ministerie van VROM niet alleen zou moeten afwachten of vragen spontaan worden voorgelegd.

3 ZICHT OP UITVOERING

3.1 Inleiding

De minister van VROM voorziet zich volgens de Algemene Rekenkamer van onvoldoende informatie over de voortgang en implementatie van het ISV-beleid en over het bereiken van de doelstellingen, prestaties en effecten. Het gaat daarbij zowel om de doelstellingen die gemeenten in hun ontwikkelingsprogramma's voor het eerste ISV-tijdvak hebben uitgewerkt als om de ambities van het Rijk voor dit tijdvak.

Deze conclusie staat in dit hoofdstuk centraal. Ze wordt onderbouwd met de volgende bevindingen:

- In de kwaliteit van de monitor stedelijke vernieuwing moet nog geïnvesteerd worden, en de bruikbaarheid van het procesformat daarbinnen is gering (zie § 3.2).
- De minister heeft weinig gestructureerde informatie over het bereiken van doelstellingen in de afzonderlijke steden. De meeste informatie is op een geaggregeerd niveau, over heel Nederland (zie § 3.3).
- De verklaringen van gemeentelijk accountants bij de jaarrekeningen van de gemeenten geven tussentijds geen informatie over de rechtmatige besteding van het ISV, anders dan bewindspersonen aan het parlement hadden gemeld (zie § 3.4).

In de slotparagraaf (§ 3.5) van dit hoofdstuk doet de Algemene Rekenkamer aanbevelingen tot verbetering op de hier genoemde punten.

3.2 Monitor stedelijke vernieuwing

De monitor stedelijke vernieuwing is het belangrijkste middel waarmee het Ministerie van VROM informatie verzamelt over de voortgang van het ISV-beleid. De monitor bestaat uit twee onderdelen: de inhoudelijke monitor en de procesmonitor.

De inhoudelijke monitor brengt elke twee jaar de fysieke ontwikkelingen in de dertig betrokken steden in beeld aan de hand van 26 prestatie-indicatoren. Deze ontwikkelingen worden grotendeels aan bestaande gegevens ontleend, zoals het Woningbehoefteonderzoek en de CBS-Bodemstatistiek. De gemeenten hoeven voor dit onderdeel zelf maar weinig informatie aan het ministerie te leveren.

De procesmonitor, die inzicht moet geven in de mate van realisatie van de gemeentelijke ontwikkelingsplannen, kent op zijn beurt ook weer twee onderdelen. De *procesvragenlijst* heeft betrekking op de vertaling van het meerjarig ontwikkelingsplan naar de uitvoeringspraktijk en wordt iedere twee jaar door de steden zelf ingevuld. Het *procesformat* is een jaarlijkse inventarisatie van de fase waarin de lopende en voorgenomen projecten verkeren. Ook voor dit format leveren de steden de informatie.

Met de monitor stedelijke vernieuwing zijn inmiddels twee metingen verricht. De *nulmeting* bestaat uit de uitkomsten van de inhoudelijke monitor met peildatum 1 januari 2000 en de uitkomsten van de procesmonitor met peildatum 1 januari 2001. De *eerste herhalingsmeting* betreft gegevens uit het procesformat van juli 2002.

3.2.1 Inhoudelijke monitor

In haar onderzoek *Grotestedenbeleid*¹⁰ heeft de Algemene Rekenkamer al een eerste kritische beoordeling gegeven van de inhoudelijke monitor. De

¹⁰ Zie voetnoot 2.

Algemene Rekenkamer vroeg zich toen af of alle informatie die de monitoring opleverde wel gebruikt kon worden om het beleid te analyseren. Het probleem is, concludeerde de Algemene Rekenkamer, dat de monitor zich niet richt op het overkoepelende niveau van de prestatievelden, maar op het niveau daaronder: dat van maatregelen.

Het onderzoeksadviesbureau dat de monitor stedelijke vernieuwing voor het Ministerie van VROM uitvoert heeft de inhoudelijke monitor in opdracht van het ministerie tegen het licht gehouden en eveneens een aantal tekortkomingen gesignaleerd. Van een aantal indicatoren wordt betwijfeld of ze ook daadwerkelijk meten wat ze geacht worden te meten.

Slaagkans urgent verhuiscandidate

Een van de dingen die de monitor aan het licht moest brengen was hoe groot de kans is dat mensen die binnen hun stad graag zouden verhuizen, dit ook voor elkaar krijgen. De indicator «slaagkans urgent verhuiscandidate» wordt in de monitor berekend door het gemiddeld aantal verhuisden over vijf jaar te delen door het aantal gewenste (potentiële) verhuizingen. In werkelijkheid verhuizen er meer mensen in een bepaalde periode dan alleen urgent verhuiscandidate. Bijvoorbeeld in Amsterdam, waar in de periode 1997–1998 165 respondenten van een steekproef onder inwoners als «urgent verhuiscandidate» werd aangemerkt en nog eens 634 als «potentieel verhuiscandidate». In de steekproef zijn 335 respondenten verhuisd. De slaagkans voor urgenten zou volgens de gehanteerde berekening daarmee op ruim 200% uitkomen, namelijk $(335/165) \times 100\% = 203\%$. Dat is niet erg waarschijnlijk op een krappe woningmarkt zoals Amsterdam die kent. Het ligt meer in de rede om de slaagkans af te leiden uit een vergelijking van potentieel verhuiscandidate en werkelijk verhuisden. In de monitor is voor slaagkans van potentieel + urgent verhuiscandidate gekozen, namelijk $(335/(165 + 634)) \times 100\% = 42\%$. Of deze slaagkans de werkelijke kansen goed weergeven, is onzeker. De validiteit van de indicator blijft twijfelachtig.

Een ander kritiekpunt is dat niet voor alle indicatoren gegevensbronnen beschikbaar zijn. De ontwikkelingen daarin worden nu niet gemeten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de indicator «verbetering bestaand groen». Daarnaast kennen de gegevensbronnen verschillende peildata, waardoor de inhoudelijke monitor niet één duidelijk nulpunt in de tijd kent. Zo dateert het Woningbehoefteonderzoek van 1998 en was de eerstvolgende bruikbare peiling voor 2002 gepland. De gegevens worden hierdoor minder goed vergelijkbaar, wat het vaststellen van beleidseffecten bemoeilijkt. Ten slotte zijn niet alle gegevens in de inhoudelijke monitor betrouwbaar. Het Woningbehoefteonderzoek bijvoorbeeld, waarvan veel gegevens worden gebruikt, is gebaseerd op een mondelinge enquête. Sommige antwoordcategorieën die daarin worden gehanteerd zijn voor meer dan één uitleg vatbaar, wat de betrouwbaarheid van de gegevens vermindert. Het onderzoeksadviesbureau concludeert dat de gegevens van de inhoudelijke monitor tezamen niet voldoende zeggingskracht hebben voor het signaleren van ontwikkelingen.¹¹

3.2.2 Procesmonitor

Procesvragenlijst

De ontwikkelingsprogramma's van de steden moesten niet alleen ingaan op zes inhoudelijke prestatievelden (zie hoofdstuk 2, § 2.2), maar ook op zes procesmatige prestatievelden. De procesvragenlijst zou deze procesmatige velden moeten afdekken, maar blijkt dat niet te doen. Voor het prestatieveld «betrokkenheid van de burgers bij de dagelijkse leefomgeving» bijvoorbeeld, gaat de vragenlijst niet in op maatregelen ter

¹¹ *Monitoring Stedelijke Vernieuwing, Evaluatie inhoudelijke monitor*, RIGO Research en Advies BV, mei 2001.

bevordering van eigen woningbezit (die volgens het kabinet wel de betrokkenheid zou bevorderen).

Voorts heeft de nulmeting uitgewezen dat de vraag naar de mate van realisering van de «multiplier»-doelstelling (elke euro die het Rijk investeert in de stedelijke vernieuwing moet het tienvoudige opleveren aan investeringen door derden; zie hoofdstuk 2, § 2.2), niet goed kan worden beantwoord. Elf van de dertig gemeenten beantwoordden deze vraag niet. De meeste gemeenten die wél antwoord gaven, stelden onder andere dat de financiële opgave een voorlopige en indicatieve schatting betrof omdat een aantal projecten nog in de onderhandelingsfase verkeerde.

Financiële paragrafen van de gemeentelijke plannen zijn hoe dan ook moeilijk te vergelijken, doordat uit verschillende onderzoeken is gebleken dat gemeenten verschillende definities hanteren voor dit soort investeringen. Sommige gemeenten hebben bijvoorbeeld de vraag alleen op basis van nieuw beleid ingevuld, terwijl andere ook lopende verplichtingen hebben vermeld.

Procesformat

Via het procesformat brengen gemeenten in kaart hoe ver zij gevorderd zijn met de realisatie van hun ontwikkelingsprogramma. Uit de toelichting bij het format blijkt dat dit voor alle activiteiten dient te worden ingevuld ongeacht of ze met het ISV worden gefinancierd of niet. Onduidelijk is of de activiteiten die vóór het vaststellen van het ontwikkelingsprogramma van start zijn gegaan ook in het format moeten worden opgenomen. Gemeenten kunnen hier in de praktijk verschillend mee zijn omgegaan. Hoe zij dit hebben gedaan, wordt niet duidelijk uit de nulmeting en de herhalingsmeting.

De voortgang per doelstelling wordt aangeduid met een getal per prestatieveld. Dit getal is opgebouwd uit twee gegevens: de fase waarin elk project zich bevindt en de mate waarin het project bijdraagt aan de realisatie van het prestatieveld. Als de voortgang van alle projecten van de dertig steden zo bij elkaar opgeteld wordt en gewogen, ontstaat een getal met twee cijfers achter de komma, dat de voortgang op dat prestatieveld voor de dertig rechtstreekse gemeenten weergeeft. De Algemene Rekenkamer acht de bruikbaarheid van dit getal gering. Gezien het feit dat fasen louter een rangorde kennen die niet achter de komma wordt weergegeven (1 = planvorming tot en met 4 = uitvoering voltooid), suggereert het gebruik van decimalen een schijnnaauwkeurigheid, zeker wanneer een kwalitatieve toelichting op de betekenis van het getal ontbreekt.

Een bijkomend probleem is de weging van projecten. Elke stad doet dit voor zijn eigen projecten, en er is geen waarborg dat de steden alle op dezelfde wijze wegen. Wanneer een project een geringe bijdrage aan de realisatie van een doelstelling levert, en wanneer een grote, is immers een subjectieve beoordeling. Steden kunnen hun weging bij een volgende meting overigens veranderen, waardoor het in beginsel mogelijk is een project met onvoldoende voortgang in een volgend jaar lichter te laten meewegen om het beeld te flatteren.

Tot slot is een vergelijking tussen steden moeilijk omdat niet alle steden even ambitieuze doelstellingen hebben.

Monitor positief over voortgang, minister neemt toch maatregelen

De minister van VROM bood in december 2002 aan de Tweede Kamer de resultaten aan van de herhalingsmeting.¹² Daaruit kwam een redelijk positief beeld naar voren van de voortgang van stedelijke vernieuwing. Twintig van de 23 steden die aan de herhalingsmeting meewerkten, zeiden de overeengekomen doelstellingen nog haalbaar te achten. In zijn begeleidende brief aan de Tweede Kamer schreef de minister dat hij geen verklaring had voor het feit dat de monitor relatief positieve signalen opleverde, terwijl hem overigens «zeer veel signalen» bereikten over vertraging (zie ook hoofdstuk 1, § 1.3). In gesprekken eind 2002 tussen het Rijk en de rechtstreekse gemeenten wilde de minister hierover meer helderheid krijgen. Toch kondigde de minister in zijn brief al maatregelen aan om het tempo op te schroeven: deze heeft hij neergelegd in het Actieprogramma Herstructurering. Dit bevat een aantal nieuwe instrumenten en faciliteiten, zoals de inzet van fiscale maatregelen, het onder voorwaarden afwijken van bepaalde wet- en regelgeving en het op verzoek beschikbaar stellen van expertise bij vijftig prioritaire wijken («impulsteams»).

Deze gang van zaken illustreert volgens de Algemene Rekenkamer dat ook het Ministerie van VROM zelf niet volledig afgaat op de informatie uit de procesmonitor.

Op de procesmonitor als geheel is nog het volgende aan te merken:

- De steden hoeven hun antwoorden niet te onderbouwen met schriftelijke stukken, en ook anderszins is er geen kwaliteitsborging. Het Ministerie van VROM controleert de antwoorden niet en laat dat ook niet anderen doen. De reden voor terughoudendheid op dit punt is dat het Rijk de monitor uitdrukkelijk niet wil inzetten om de gemeenten te controleren.
- De betrouwbaarheid van de gegevens wordt verminderd door een relatief hoge non-respons. Zeven gemeenten hebben alleen voor de nulmeting gegevens aangeleverd, vier gemeenten alleen voor de herhalingsmeting. Hiervan zijn er drie die noch voor de nulmeting, noch voor de herhalingsmeting gegevens hebben aangeleverd. Bij een aantal gemeenten kan dus geen voortgang worden geconstateerd, omdat daarvoor zowel een nulmeting als een herhalingsmeting nodig is.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer is van mening dat er nog geïnvesteerd moet worden in de kwaliteit van de monitor stedelijke vernieuwing en dat de bruikbaarheid van het procesformat gering is. Het zicht dat de minister via de monitor in zijn huidige vorm heeft op de uitvoering van het stedelijke vernieuwingsbeleid is daardoor thans nog beperkt.

3.3 Informatie over individuele steden

Bevoegdheid minister tot bijsturing

De Wet stedelijke vernieuwing geeft de minister van VROM de wettelijke bevoegdheid om in te grijpen als een stad in gebreke zou blijven bij de uitvoering van het stedelijke vernieuwingsbeleid. Om te kunnen bepalen of het nodig is die bevoegdheid uit te oefenen, en dus eventueel bij te sturen, heeft de minister informatie nodig over de voortgang in individuele steden. De monitor stedelijke vernieuwing geeft de minister die informatie niet, vanwege het geaggregeerde karakter van de informatie die de minister hieruit ontvangt.

Informatiebronnen

Behalve de monitor heeft de minister ook andere bronnen van informatie over de steden. Het Ministerie van VROM houdt zich via accountmana-

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600, nr. 88.

gers, werkzaam bij het directoraat-generaal Wonen, op de hoogte van ontwikkelingen op het gebied van wonen in gemeenten (deze accountmanagers nemen voor het Ministerie van VROM ook deel aan de eerder genoemde stadsteams). ISV is in de meeste gevallen een onderwerp op de agenda.

Het Ministerie van VROM heeft daarnaast een geautomatiseerd systeem opgezet waarin medewerkers signalen uit het veld (gesprekken, rapporten, artikelen en dergelijke) kunnen onderbrengen. Het gaat om knelpunten, maar ook positieve ontwikkelingen worden genoemd, zoals de woningbouwproductie in een stad die goed op gang komt.

In het eerste tijdvak zijn gemeenten verplicht een kwaliteitszorgsysteem in te voeren om het proces van stedelijke vernieuwing voortdurend te kunnen volgen en verbeteren, in de eerste plaats als informatiebron voor de gemeenteraad. De ontwikkeling van deze kwaliteitszorgsystemen is echter in de meeste steden niet ver genoeg gevorderd om ze ook al bruikbaar te laten zijn als informatiebron voor het Ministerie van VROM over de voortgang in individuele steden. Veel gemeenten zijn volgens informatie van het ministerie nog volop bezig het systeem in opzet te ontwikkelen, en kampen daarbij met allerlei praktische problemen, zoals het inpassen in de bestaande organisatie met zijn eigen processen, cultuur en instrumenten, en het creëren van draagvlak bij medewerkers. De overgang naar programmatisch werken bij gemeenten blijkt in de praktijk niet zonder problemen te zijn. Ook blijken gemeenten soms het kwaliteitszorgsysteem te verwarren met de monitor.

Conclusie

De monitor stedelijke vernieuwing levert geen informatie over de voortgang in individuele steden. Via de accountmanagers en stadsteams is er waarschijnlijk wel enig zicht, mede afhankelijk van hoe kritisch zij zich in individuele gevallen opstellen en of zij de steden om bewijsstukken vragen. Kwaliteitszorgsystemen zijn op dit moment nog niet ver genoeg ontwikkeld om als bron van informatie te kunnen dienen over de voortgang in de steden. De Algemene Rekenkamer vindt dat de minister al met al relatief weinig gestructureerde informatie heeft over de voortgang in de individuele steden.

3.4 Accountantsverklaring gemeentelijke jaarrekeningen

De verantwoording over de besteding van ISV-gelden gebeurt steeds aan het eind van een tijdvak van vijf jaar. De minister van Grotesteden- en Integratiebeleid en de staatssecretaris van het Ministerie van VROM hebben de Tweede Kamer in juni respectievelijk november 1999 gezegd dat de accountantsverklaringen bij de gemeentelijke jaarrekeningen daarnaast tussentijds informatie geven over een rechtmatige besteding van de gelden.¹³ De Algemene Rekenkamer heeft echter vastgesteld dat dit niet juist is. De accountants van de gemeenten geven conform de Gemeentewet tot en met de jaarrekening over 2003 een verklaring van getrouwheid, waaruit geen onrechtmatigheden kunnen blijken. Pas met ingang van de controle over het jaar 2004 moet volgens de herziene Gemeentewet een verklaring van rechtmatigheid worden gegeven bij de gemeentelijke jaarrekeningen. Alleen in het laatste jaar van het eerste tijdvak (2004) kan de controle van de gemeentelijke accountants derhalve informatie opleveren over eventuele onrechtmatigheden bij de besteding van ISV-geld.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 21 062, nr. 77, blz. 4, respectievelijk Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 884, nr. 3, blz. 13 (Memorie van Toelichting bij ontwerp Wet stedelijke vernieuwing).

Conclusie

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat de stelling van bewindslieden, dat lopende het ISV-tijdvak de verklaringen van de gemeentelijke accountants bij de jaarrekeningen informatie geven over de rechtmatigheid van de uitgaven, op een vergissing moet hebben berust. Pas in het laatste jaar van het eerste tijdvak moet de gemeentelijke accountant een verklaring afgeven bij de jaarrekening waaruit eventuele onrechtmatigheden wellicht zouden kunnen blijken.

3.5 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk heeft de Algemene Rekenkamer geconcludeerd dat de minister van VROM zich tot op heden van onvoldoende informatie voorziet over de voortgang en implementatie van het (eerste tijdvak van het) ISV-beleid en over het bereiken van de doelstellingen, prestaties en effecten. De Algemene Rekenkamer denkt dat de volgende aanbevelingen hierin verbetering kunnen brengen.

1. Het Ministerie van VROM zou volgens de Algemene Rekenkamer in de voorbereidingen voor de tweede ISV-fase de procesmonitor moeten heroverwegen. De bruikbaarheid en informatiewaarde van met name het procesformat is gering, terwijl de steden er wel veel tijd in moeten steken.

Het lijkt de Algemene Rekenkamer zinvol om in de tweede ISV-fase de voortgang van stedelijke vernieuwing niet meer via het procesformat en op een geaggregeerd niveau te meten, maar via een beperkt aantal prestatie-indicatoren over individuele steden (dus niet geaggregeerd). Hierin zouden de stadsteams een rol kunnen spelen, door bij de steden langs te gaan om de resultaten te bespreken en bewijsstukken in te zien. Op deze manier zou de minister volgens de Algemene Rekenkamer voldoende informatie kunnen verkrijgen om te kunnen beslissen of zij haar wettelijke bevoegdheid om eventueel tussentijds bij steden in te grijpen al dan niet moet inzetten.

2. De Algemene Rekenkamer raadt het Ministerie van VROM in combinatie met de vorige aanbeveling aan, de inhoudelijke monitor zodanig te verbeteren dat hiermee op het niveau van heel Nederland voor stedelijke vernieuwing belangrijke effect-indicatoren zijn te monitoren. Vereenvoudiging van indicatoren zoals is geadviseerd door een extern onderzoeksadviesbureau kan daarvoor volgens de Algemene Rekenkamer een goed uitgangspunt zijn.¹⁴ Een ander probleem waarvoor het ministerie in het tweede ISV-tijdvak een oplossing zou moeten zoeken is het verschil in peildata van de gebruikte bronnen. De minister zou daarbij in elk geval moeten bezien in hoeverre dit een zinvolle monitoring op effecten belemmert en hoe zij dat kan verhelpen.

Voor het welslagen van deze en de vorige aanbeveling is het volgens de Algemene Rekenkamer van belang dat het Ministerie van VROM twee aanbevelingen uit het vorige hoofdstuk ook opvolgt: namelijk het opstellen van landelijke doelstellingen voor stedelijke vernieuwing (die via de inhoudelijke monitor worden gevolgd) en het komen tot specifieke, meetbare, realistische en consistente prestatieafspraken met de steden. De wijze waarop doelstellingen en prestaties voor het tweede tijdvak worden geformuleerd, zal ook consequenties hebben voor de inhoudelijke monitor: die moet er goed op aansluiten.

¹⁴ *Monitoring Stedelijke Vernieuwing – Fine-tuning en uitwerking van de inhoudelijke monitor*, RIGO Research en Advies BV, november 2002. Zie ook voetnoot 11.

3. Mocht de minister op grond van bovenbedoelde heroverweging besluiten de procesmonitor (in zijn geheel of deels) te handhaven, dan zouden de geschetste problemen van afdekking, definitie en betrouwbaarheid moeten worden aangepakt. Ook acht de Algemene Rekenkamer in dat geval controle op de kwaliteit van de inputgegevens van de steden noodzakelijk, eventueel steekproefsgewijs. De minister moet volgens de Algemene Rekenkamer ten slotte meer zorgdragen voor een goede respons van de steden, om de betrouwbaarheid van de uitkomsten uit de procesmonitor te vergroten.

4 REFLECTIE EN EVALUATIE

4.1 Inleiding

Het Ministerie van VROM heeft volgens de Algemene Rekenkamer tot op heden onvoldoende aandacht gehad voor reflectie over en evaluatie van het beleid rond de stedelijke vernieuwing. Hierdoor is het beleid onvoldoende doordacht en wordt er onvoldoende lering getrokken uit praktijkervaringen.

Deze conclusie staat in dit hoofdstuk centraal. Ze wordt onderbouwd met de volgende bevindingen:

- Er is geen ex-ante-evaluatie uitgevoerd voorafgaand aan de nota *Stedelijke vernieuwing* (zie § 4.2).
- De voorspellende waarde van de behoefteeraming in de nota *Stedelijke vernieuwing* was onvoldoende (zie § 4.3).
- De voorloper van de Wet stedelijke vernieuwing, de Tijdelijke stimuleringsregeling herstructurering goedkope woningvoorraad, is niet gebruikt om van te leren en er is weinig bekend over de prestaties die ze heeft opgeleverd (zie § 4.4).
- Enkele processtappen aan het begin van het eerste ISV-tijdvak zijn gehaast gezet. Deze stappen waren van belang voor het welslagen van de stedelijke vernieuwing in het eerste tijdvak. Het feit dat er relatief weinig tijd voor is genomen werkt tot op heden door (zie § 4.5).

In de slotparagraaf (§ 4.6) van dit hoofdstuk doet de Algemene Rekenkamer aanbevelingen tot verbetering op de hier genoemde punten.

4.2 Evaluatieonderzoek ex ante

Probleemanalyse

Bij de ontwikkeling van nieuw beleid dient er in de eerste plaats een goede probleemanalyse te zijn. De op te lossen problemen moeten inzichtelijk zijn gemaakt, alvorens naar oplossingen in de vorm van beleid kan worden gezocht. Aan de nota *Stedelijke vernieuwing* ligt een probleemanalyse ten grondslag die volgens de Algemene Rekenkamer van voldoende kwaliteit is als het gaat om methoden en technieken en bruikbaarheid.

Beleidsstheorie

Vervolgens moet bij de ontwikkeling van nieuw beleid worden gezocht naar instrumenten die de in kaart gebrachte problemen kunnen oplossen: men moet uitgaan van een bruikbare beleidsstheorie. Belangrijke elementen in de beleidsstheorie van stedelijke vernieuwing zijn: (a) de steden hebben het beste zicht op wat lokaal nodig is om de leefbaarheid in de wijken te vergroten en de steden weer vitaal te maken, en (b) de investeringen van vooral woningbouwcorporaties die daarvoor nodig zijn kunnen worden losgemaakt als de steden van de rijksoverheid een bepaald budget ontvangen om ook zelf in de stedelijke vernieuwing te steken.

Aan beleidsstheorieën zou idealiter een ex-ante-evaluatieonderzoek ten grondslag moeten liggen, waarin is uitgezocht of het inderdaad te verwachten is dat de doelstellingen met de beoogde middelen worden bereikt. Een dergelijk onderzoek is voor stedelijke vernieuwing niet gedaan.

Conclusie

Aan de nota *Stedelijke vernieuwing* (1997) ligt wel een adequate probleem-analyse ten grondslag, maar het Ministerie van VROM is destijds niet nagegaan of de uitgangspunten en de veronderstelde causale relaties, zoals die in de nota zijn geschetst, plausibel zijn.

4.3 Behoefteraming

Belstato-raming

Bij het stadsvernieuwingsbeleid zoals dat in de jaren zestig tot negentig is vormgegeven, was het gebruikelijk dat het Rijk een beeld gaf van de kosten van het voorgestelde beleid door in de beleidsnota's een behoefteraming op te nemen. Ook in de nota *Stedelijke vernieuwing* is een behoefteraming opgenomen, gebaseerd op de zogeheten Belstato-raming van 1992, die de kosten en opbrengsten van vervanging van vooral vooroorlogse woningen schatte.

In 1997 werd deze raming herijkt, wat tot een aanpassing van te hanteren prijzen leidde. Uit de omgevingsanalyse die werd uitgevoerd bleek verder dat ook investeringen zouden moeten worden gedaan in naoorlogse wijken en dat het beleid zou moeten worden verbreed tot «herstructure-ring». Stadsvernieuwing had vooral het engere doel van verbetering van woningen. Deze nieuwe elementen werden in 1997 eveneens in de behoefteraming opgenomen.

Intensivering

Voor de berekening van de kosten en opbrengsten van het herstructure-ringsbeleid werd eerst een aantal bestaande gemeentelijke wijkplannen geanalyseerd. De maatregelen die daarin werden voorgesteld – zoals sloop en vervanging, tegemoetkoming in verhuiskosten en groenvoorzie-ningen – werden doorberekend voor alle relevante wijken waar herstruc-turering zou moeten plaatsvinden.

Maar de geanalyseerde wijkplannen bleken minder ambitieus te zijn dan het herstructureeringsbeleid dat het kabinet voor ogen stond.¹⁵ Zo steeg het aandeel eigen woningen in de voorgestelde plannen onvoldoende. Aan de raming werd daarom een intensivering op verschillende onder-delen toegevoegd, zoals bij de woningbouw, woningverkoop, woonom-geving en proceskosten. Het resultaat was een raming van investeringen en opbrengsten waarmee betrokken gemeenten en corporaties (en overige, private investeerders) volgens de rijksoverheid rekening zouden moeten houden.

Een belangrijke aanname die aan de behoefteraming ten grondslag lag was, dat de woningcorporaties en (overige) marktpartijen zouden investeren als ze uitzicht hadden op rendement.

De totale investeringen voor herstructurering werden in de nota *Stedelijke vernieuwing* door het Rijk vanaf 1997 tot 2010 op ruim € 11,4 miljard (f 25 miljard) geraamd. De investering van gemeenten werd daarbij op ruim € 1,75 miljard (f 3,8 miljard) geraamd. De investeringen van de corpo-raties en marktpartijen kwamen in de raming uit op ruim € 9,6 miljard (f 21 miljard).

Eigen bijdrage steden

Tegenover een investering van steden van ruim € 1,75 miljard (f 3,8 miljard) zouden niet voldoende opbrengsten staan. Een negatief saldo van ruim € 970 miljoen (f 2,1 miljard) zou resteren. Dit kwam doordat de steden werden geacht randvoorwaardelijke investeringen te doen, waarmee een veranderingsproces in werking zou worden gezet. Dergelijke

¹⁵ Beleidsbrief van 17 november 1995; Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 508, nr. 1.

investerings zijn in veel gevallen niet rendabel. Het aanbrengen van groenvoorzieningen bijvoorbeeld, brengt wel kosten met zich mee, maar geen financiële opbrengsten. Tegenover een investering van ruim € 9,5 miljard (f 21 miljard) door alle betrokken corporaties en marktpartijen zouden volgens de raming net voldoende opbrengsten staan: dat was het rendement wat private investeerders zou doen besluiten om te investeren.

Het tekort van € 970 miljoen (f 2,1 miljard) dat de steden zouden oplopen, zou in principe door het Rijk worden gefinancierd. Dit te financieren bedrag werd echter nog verminderd met een eigen bijdrage van gemeenten aan de gemeentelijke investeringen. Deze eigen bijdrage diende steden aan te zetten tot een efficiënte uitvoering. Deze bijdrage is afgeleid van de systematiek van de stadsvernieuwing. Hierbij dragen steden 15% van hun investeringen uit eigen middelen bij.

Voor herstructurering is het kabinet uitgegaan van een eigen bijdrage van 7,5% in plaats van 15%, omdat een hoger percentage een te zware last voor de steden zou betekenen en naar verwachting ten koste zou gaan van de gemeentelijke inspanningen voor stadsvernieuwing.

Multiplier

Een eigen bijdrage van 7,5% aan een stedelijke investering van € 1,75 miljard (f 3,8 miljard) komt op ruim € 131 miljoen (f 289 miljoen). Het tekort van ruim € 970 miljoen werd met deze eigen bijdrage verminderd. Dan resteert er nog een tekort van ca € 840 miljoen (f 1,85 miljard) dat de rijksoverheid voor haar rekening zou nemen. De verwachting was derhalve dat met een rijksbijdrage van ca € 840 miljoen (f 1,85 miljard) voor de periode 1997–2010 meer dan het tienvoudige aan investeringen zou worden uitgelokt: het «multiplier»-effect.

Voorspellende waarde

De voorspellende waarde van een raming neemt toe als onzekerheden en (financiële) risico's zo goed mogelijk worden omschreven om beheersmaatregelen te kunnen treffen en reserves te kunnen vormen. Behalve meetonzekerheden, die afhankelijk zijn van de rekenmethode en de input van de raming, zijn vooral externe, economische ontwikkelingen van groot belang voor de uiteindelijke uitkomst van het beleid en de mate waarin investeringen leiden tot opbrengsten. Ze bepalen voor een groot deel de investeringen in de woningmarkt, de koopkracht van burgers, bouwactiviteiten, en dergelijke.

Onzekerheden door externe ontwikkelingen kunnen worden teruggebracht door voorgestelde beleidsvarianten door te rekenen in verschillende scenario's. In veel gevallen worden (CPB-)scenario's gehanteerd, die uitgaan van een economisch gunstige variant, een economisch ongunstige variant en een tussenvariant. Als beleid op basis van dergelijke scenario's wordt doorgerekend, ontstaat inzicht in de financiële consequenties bij mogelijke economische ontwikkelingen. Een dergelijke vorm van ex-ante-evaluatie is echter niet uitgevoerd bij de behoefte-raming in de nota *Stedelijke vernieuwing*.

In de raming worden enkele aannames gehanteerd die cruciaal zijn voor het welslagen van het beleid. Zo wordt bijvoorbeeld aangenomen dat rijke corporaties de minder draagkrachtige zullen steunen. Dit is echter een onzekerheid die de uiteindelijke investeringen voor een aanzienlijk deel kan beïnvloeden. Door vooraf gevoeligheidsanalyses te verrichten op dergelijke aannames, ontstaat inzicht in de mate waarin deze effecten kunnen optreden. Dergelijke vormen van gevoeligheidsanalyses voor

belangrijke aannames die aan de behoefteeraming ten grondslag lagen zijn niet verricht.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer vindt de voorspellende waarde van de behoefteeraming in de nota *Stedelijke vernieuwing* voor de periode 1997–2010 onvoldoende. De behoefteeraming maakt niet duidelijk of de totale investeringen uiteindelijk niet hoger (of lager) zullen uitvallen en welke factoren daartoe met name kunnen bijdragen. Dit impliceert dat het «multiplier»-effect – de verwachting dat met een rijksbijdrage van € 840 miljoen (f 1,85 miljard) meer dan € 9 miljard (f 20 miljard), dus meer dan het tienvoudige, aan investeringen van woningcorporaties en andere marktpartijen kan worden uitgelokt – niet goed is onderbouwd.

4.4 Tijdelijke stimuleringsregeling herstructurering

Ervaring opdoen

De Wet stedelijke vernieuwing is voorafgegaan door de «Tijdelijke stimuleringsregeling herstructurering goedkope woningvoorraad» (hierna: tijdelijke stimuleringsregeling). Deze tijdelijke stimuleringsregeling trad op 1 maart 1997 in werking. De regeling was mede bedoeld om ervaring op te doen met herstructurering. Die ervaring zou dan kunnen worden gebruikt bij het opstellen van het definitieve stedelijke vernieuwingsbeleid.

Net als de Wet stedelijke vernieuwing had ook de tijdelijke stimuleringsregeling al een «multiplier»-doelstelling. De regeling had tot doel een integrale aanpak door betrokken (markt-)partijen te stimuleren.

Een belangrijk verschil tussen de beide regelingen was dat bij de tijdelijke stimuleringsregeling het Rijk de steden voor afzonderlijke *projecten* een financiële impuls gaf, en bij ISV voor hele *programma's*.

Bij invoering van de Wet stedelijke vernieuwing in 2000 verviel de tijdelijke stimuleringsregeling. Een van de overgangsbepalingen hield in dat de op basis van de tijdelijke stimuleringsregeling gedane subsidieverleningen conform de voorwaarden uit de oude regeling zouden worden afgewikkeld.

Resultaten

Over de uitvoering en de afronding van de projecten die uit de tijdelijke stimuleringsregeling werden gesubsidieerd is weinig bekend. Wel bekend zijn de volgende cijfers: in de periode 1997 tot 2000 zijn 121 herstructureringsplannen gehonoreerd in 106 verschillende wijken in 56 gemeenten. Hiermee was een bedrag van € 88,5 miljoen (f 194,7 miljoen) gemoeid. De Algemene Rekenkamer constateert dat er geen evaluatie is uitgevoerd, hoewel het in de rede had gelegen dit wel te doen; men wilde immers van deze regeling leren.

Het Ministerie van VROM heeft de Algemene Rekenkamer laten weten nog voornemens te zijn de resultaten van een evaluatie van de tijdelijke stimuleringsregeling te betrekken in de voorbereiding van het tweede ISV-tijdvak.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de bepaling in de tijdelijke stimuleringsregeling die het informatierecht van de minister regelt, het voornemen van het Ministerie van VROM fors kan belemmeren. Volgens de tijdelijke stimuleringsregeling is het informatierecht van de minister namelijk aan een termijn van vier jaar gebonden, te rekenen vanaf de datum van subsidieverlening. Hierdoor zal het niet meer mogelijk zijn een

volledig beeld te krijgen van de uitvoering en afronding van de tijdelijke stimuleringsregelingprojecten. Voor de projecten waarvoor in 1997 en 1998 subsidie is verleend is de termijn inmiddels al verstreken.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de tijdelijke stimuleringsregeling, die van 1997 tot 2000 werd uitgevoerd, niet is gebruikt om van te leren. Ook is er weinig bekend over de prestaties die ze heeft opgeleverd. Die informatie is voor een deel ook niet meer boven water te halen, omdat in de tijdelijke stimuleringsregeling het informatierecht van de minister beperkt was tot vier jaar, te rekenen vanaf de subsidieverlening.

4.5 Timing

Opstelling meerjarige ontwikkelingsprogramma's

De Wet stedelijke vernieuwing gaat uit van beleidscycli van telkens vijf jaar. Aan het begin van elk tijdvak moet een aantal processtappen worden gezet die voor het verdere verloop van het betreffende tijdvak van groot belang zijn. De opstelling van meerjarige ontwikkelingsprogramma's door de steden, de voorbereiding daarvan bij het Rijk in de vorm van het beleidskader stedelijke vernieuwing en de toetsing van de ontwikkelingsprogramma's aan het beleidskader zijn zulke processtappen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat hiervoor in het eerste tijdvak, mede door maatschappelijke druk, onvoldoende tijd is genomen. Aanvankelijk hadden de steden tot juli 2000 de tijd om hun meerjarig ontwikkelingsprogramma voor het onderdeel «stedelijke vernieuwing» in te dienen. In december 1998 is echter besloten de indieningstermijnen voor stedelijke vernieuwing en voor de rest van het grotestedenbeleid gelijk te trekken. Dit betekende dat de steden voor het indienen van hun programma's voor stedelijke vernieuwing minder tijd kregen: niet tot 1 juli 2000 maar tot 1 november 1999.

In juni 1999 kregen de steden informatie over de inhoud van het beleidskader waarbinnen de programma's voor het onderdeel stedelijke vernieuwing zouden moeten passen, wat hen ongeveer vijf maanden gaf om het programma uit te werken. De ontwikkelingsprogramma's voor het eerste tijdvak zijn daardoor onder hoge tijdsdruk ontwikkeld.

Beoordeling meerjarige ontwikkelingsprogramma's

De beoordeling door het Ministerie van VROM is vervolgens óók een belangrijke processtap voor het verloop van het hele verdere tijdvak. Voor die beoordeling had het ministerie krap twee maanden: de stadsconventen waarin de afspraken tussen Rijk en steden werden bekrachtigd werden voor de meeste steden op 20 december 1999 ondertekend.

Uit verschillende studies¹⁶ is sindsdien gebleken dat de prestaties in de ontwikkelingsprogramma's minder meetbaar zijn dan aanvankelijk de bedoeling was, en ook dat ze onderling slecht vergelijkbaar zijn. Zo is het aspect «multiplier» door de steden heel verschillend ingevuld. In de programma's is een aantal van de gestelde eisen niet goed uit de verf gekomen, omdat er – zo hebben de betrokken departementen zelf vastgesteld – zowel bij gemeenten als bij het Rijk geen duidelijk beeld bestond wat er onder sommige prestatievelden moest worden verstaan.

Overlap bij voorbereidingen tweede ISV-tijdvak

De Algemene Rekenkamer vreest dat ook de voorbereiding van het tweede tijdvak niet vlekkeloos gaat verlopen. In november 2002 heeft het

¹⁶ Zie voetnoot 7.

kabinet besloten de «maatwerkconvenanten» voor het nieuwe tijdvak 2005–2009 eerder te sluiten dan aanvankelijk de bedoeling was, namelijk al in december 2004, om te voorkomen dat 2005 voor ISV een «verloren» jaar wordt. Dit heeft als gevolg dat de programma's voor het tweede tijdvak al worden bekrachtigd op een moment dat de eindverantwoordingen van de steden over het eerste tijdvak nog onbekend zijn. Die komen namelijk uiterlijk 1 juli 2005 bij het Rijk binnen.

Uit de beoordeling van de verantwoordingen zou naar voren kunnen komen dat aan sommige steden extra eisen moeten worden gesteld voor de prestaties die ze in het tweede tijdvak gaan leveren, omdat de prestaties uit het eerste tijdvak zijn tegengevallen. Het kabinet heeft al aangegeven dat mogelijk in december 2005 de maatwerkconvenanten op basis van de resultaten van de beoordeling van de eindverantwoording zullen kunnen worden herijkt. De Algemene Rekenkamer acht het aannemelijk dat dit voor een aantal steden nodig zal zijn, gelet op de berichten over vertraging in de aanpak van stedelijke vernieuwing tot nu toe.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat belangrijke processtappen aan het begin van het eerste ISV-tijdvak te gehaast zijn gezet. Zij heeft ook kunnen constateren dat het ministerie onder druk stond om snel te handelen. Het feit dat er weinig tijd is genomen voor belangrijke processtappen, werkt volgens de Algemene Rekenkamer echter tot op heden wel in ongunstige zin door in het eerste tijdvak. Zij vreest dat ook de voorbereiding op het tweede tijdvak niet vlekkeloos zal verlopen door overlap van opstarten van het tweede tijdvak en later afwickelen van het eerste tijdvak.

4.6 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk heeft de Algemene Rekenkamer betoogd dat het Ministerie van VROM tot op heden onvoldoende aandacht heeft gehad voor reflectie over en evaluatie van het beleid rond de stedelijke vernieuwing. Daardoor is het beleid onvoldoende doordacht en wordt er onvoldoende lering getrokken uit praktijkervaringen. De Algemene Rekenkamer denkt dat de volgende aanbevelingen hierin verbetering kunnen brengen.

1. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VROM aan, op korte termijn een behoefte-raming die voldoende voorspellende waarde heeft om te kunnen dienen als basis voor het tweede ISV-tijdvak.

In combinatie met opvolging van de eerdere aanbeveling over het opstellen van landelijke doelstellingen voor stedelijke vernieuwing, zou dit ertoe kunnen leiden dat beter wordt aangesloten bij de ontwikkelingen die als gevolg van de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* nu binnen de hele rijksoverheid gaande zijn: nagaan wat je wilt bereiken, wat je daarvoor gaat doen en wat het mag kosten.

2. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat voor het opstellen en toetsen van de meerjarige ontwikkelingsprogramma's in het tweede ISV-tijdvak voldoende tijd wordt gegeven en genomen. Een valse start op deze cruciale onderdelen heeft voor het hele verdere tijdvak en de afronding daarvan nadelige gevolgen.

3. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de evaluatie ex post van het eerste tijdvak pas te laten plaatsvinden na binnenkomst van de verantwoordingen door de steden (juli 2005), zoals dat ook voor het grotestedenbeleid besloten is.¹⁷

¹⁷ Dit was een aanbeveling uit het onderzoek *Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002* van de Algemene Rekenkamer, die door de minister van BZK is overgenomen. Zie ook voetnoot 2.

5 SLOTBESCHOUWING

In dit rapport komt de Algemene Rekenkamer tot de slotsom dat de minister van VROM de verantwoordelijkheid voor het systeem van stedelijke vernieuwing tot nu toe te beperkt heeft ingevuld. Bij voortzetting hiervan acht de Algemene Rekenkamer de kans groot dat het straks moeilijk zal zijn een goed beeld te krijgen van wat er terecht is gekomen van de stedelijke vernieuwing, en of dit is wat parlement en kabinet ervan hadden verwacht.

Sturing en beheersing

Het eerste tijdvak van het stedelijke vernieuwingsbeleid kenmerkt zich volgens de Algemene Rekenkamer door relatief weinig inmenging van het Ministerie van VROM: steden krijgen de vrijheid om het beleid voor hun eigen situatie te ontwikkelen en uit te voeren.

De Algemene Rekenkamer komt in dit rapport tot de conclusie dat de minister van VROM haar verantwoordelijkheid voor stedelijke vernieuwing verder zou moeten invullen. Zij hoopt dat de minister zich door haar conclusies en aanbevelingen zal laten overtuigen om dat te doen. Het is goed om tegelijkertijd te benadrukken waar dit rapport níet over gaat. Er staat niet in dat de te beperkte taakinfilling van de minister de oorzaak is van de vertraging die tot nu toe bij stedelijke vernieuwing lijkt te zijn opgetreden – al had de minister wel maatregelen kunnen nemen om de voorspellende waarde van de behoefteaming te vergroten, en zo beter voorbereid te zijn op tegenvallers. Ook staat er niet in dat de steden niet goed aan de slag zijn gegaan met stedelijke vernieuwing, of dat de stedelijke vernieuwing mislukt is.

De kritiek van de Algemene Rekenkamer op het stedelijke vernieuwingsbeleid richt zich op de sturing en beheersing van rijkswege en de mogelijkheden van de Tweede Kamer om het proces te volgen en beïnvloeden. De Algemene Rekenkamer signaleert dat de minister van VROM, misschien vanuit de wens om met de steden op basis van gelijkwaardigheid aan stedelijke vernieuwing te werken, het element «toezicht en controle» op steden te vrijblijvend heeft ingevuld. De Algemene Rekenkamer dringt er bij het Ministerie van VROM op aan, erin te voorzien dat het per stad die ISV-middelen ontvangt een volwaardige rechtmatigheidsverklaring krijgt: waarin dus niet alleen een oordeel wordt gegeven over de rechtmatige besteding van de voorschotten, maar ook over de vraag of de gelden zijn besteed aan de uitvoering van het ontwikkelingsprogramma.

Evaluatie

De Algemene Rekenkamer heeft begrip voor het feit dat het geen eenvoudige opgave was waar het Ministerie van VROM samen met de gemeenten en provincies voor stond en staat: het op een goede manier vorm geven aan stedelijke vernieuwing, waarbij de steden en provincies de ruimte moeten hebben om de rol die alléén zij in het geheel kunnen spelen, ook op een goede manier te spelen. Het eerste ISV-tijdvak is dan ook uitdrukkelijk aangemerkt als een periode waarin alle betrokken partijen in hun rol zouden moeten groeien. Juist omdat dit óók een doel van het eerste tijdvak was, vindt de Algemene Rekenkamer de aandacht van het ministerie voor reflectie en evaluatie teleurstellend.

VBTB

Stedelijke vernieuwing is een beleidsveld dat naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer langzamerhand bleek begint af te steken bij de beleidsvelden waarop de effecten zichtbaar worden van de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)*. Anders dan bij die beleidsvelden weet de Tweede Kamer bij stedelijke vernieuwing maar in heel beperkte mate welke doelen de minister wilde bereiken met de inzet van ruim € 2 miljard voor de jaren 2000–2004, en zal het na die periode ook moeilijk zijn in kaart te brengen wat ermee bereikt is. Dat vraagt, ook gelet op de wens om van de ervaringen van het eerste tijdvak te leren, dat de minister als subsidieverlener voor het tweede tijdvak een aantal zaken beter regelt.

Tot slot

De Algemene Rekenkamer hoopt dat de minister van VROM haar aanbevelingen uit dit onderzoek zal zien als mogelijkheden om het systeem te verbeteren, in de geest van het «groeimodel» wat ISV in de beginjaren moest zijn. Hoewel het onderzoek betrekking had op stedelijke vernieuwing, verwacht de Algemene Rekenkamer dat het ook zijn nut kan bewijzen voor de verbetering van andere meerjarige beleids- en verantwoordingscycli, zoals het grotestedenbeleid.

6 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van VROM heeft op het rapport gereageerd bij brief van 5 september 2003 mede namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, die het grotestedenbeleid in portefeuille heeft. De reactie is hieronder nagenoeg in haar geheel opgenomen, afgewisseld met een nawoord van de Algemene Rekenkamer waar deze daar aanleiding toe zag.

Reactie minister van VROM

De minister van VROM schreef dat zij het conceptrapport met veel interesse had gelezen, «temeer daar het kabinet vanaf het begin van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) als standpunt heeft ingenomen dat het ISV door zijn nieuwe sturingsfilosofie en werkwijze ook een leertraject is. Vanaf 2002 wordt door het Rijk gewerkt aan de bijstellingen op het terrein van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) met het oog op de tweede ISV-periode die loopt van 2005 tot en met 2009 (ISV2). Vanuit mijn departement is herhaaldelijk, uitvoerig en openhartig richting uw organisatie kenbaar gemaakt welke verbeterpunten in dat kader uitgewerkt worden en waarom dat gebeurt. Ik constateer dat vele van de in uw conceptrapport genoemde conclusies in dat kader thans bezien worden. Aangezien het kabinet in oktober (2003, AR) besluit over de vormgeving van ISV2, in het kader van de vormgeving van de derde tranche van het Grote Stedenbeleid (GSB3), kan ik deze punten verder in deze brief niet belichten. Wel kan ik in zijn algemeenheid stellen dat de in uw conceptrapport voorgestelde verbeteringen aansluiten op de uitgangspunten voor de uitwerking van het stelsel GSB3/ISV2, zoals die zijn verwoord in de brief aan de Tweede Kamer d.d. 4 juli 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 21 062, nr. 108). Belangrijke elementen in dit verband zijn: sturen op resultaat, «smart» formuleren van outputdoelstellingen/-indicatoren, afrekenen op de met de steden overeengekomen ambities aan het eind van het meerjarentijdvak en de mogelijkheid om sancties te treffen indien prestaties niet zijn gerealiseerd. Door deze meer vtbb-achtige benadering wordt ook beter dan nu (landelijk eenduidig) inzichtelijk in hoeverre de doelen van rijksbeleid daadwerkelijk worden gerealiseerd, één van uw belangrijkste aanbevelingen.»

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vindt het positief, dat de minister constateert dat de mogelijke verbeteringen die het rapport noemt aansluiten bij de uitgangspunten van het kabinet voor de nieuwe tijdvakken ISV en grotestedenbeleid. Als de elementen die de minister noemt op een correcte manier worden uitgevoerd, dus naar letter én geest van de nota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*, betekent dit volgens de Algemene Rekenkamer een belangrijke stap voorwaarts.

Vervolg reactie minister van VROM

De minister schrijft vervolgens, enkele van de conclusies en bijbehorende aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer niet te delen. Zij begint met een algemene opmerking: «Gepoogd is met het ISV invulling te geven aan een evenwichtige balans tussen enerzijds rijksverantwoordelijkheid alsmede rijkssturing en anderzijds lokale verantwoordelijkheid alsmede gemeentelijke beleidsvrijheid. Dit zowel ten aanzien van de precieze (lokale) prestatievoornemens als ten aanzien van het realiseren van deze voornemens. Het betreft niet voor niets een brede doeluitkering en gedecentraliseerd beleid. De kunst hierbij is zoveel mogelijk rijks-

bemoeienis in te perken zonder dat dit resulteert in een aanpak die niet of sterk onvoldoende strookt met het rijksbeleid. Ik wijs u er in dit verband op dat de Tweede Kamer der Staten Generaal bij haar behandeling van de Wet stedelijke vernieuwing – onder andere met diverse amendementen – kenbaar heeft gemaakt maximale gemeentelijke beleidsvrijheid alsmede handelingsvrijheid gedurende het meerjarentijdvak na te willen streven en dus zo min mogelijk rijks- en provinciale bemoeienis terzake te wensen. Meerjarige afspraken op voordracht van de gemeente en accent op de gemeentelijke verantwoording over het behalen van deze afspraken na afloop van het meerjarentijdvak staan daarbij voorop.

De afgelopen jaren is veel geschreven over het ISV, deels in het bredere kader van het GSB. In deze uitingen stonden en staan nut en voorbeeld-functie van de ISV-filosofie voorop, met uiteraard vaak de nodige suggesties tot bijstelling van de precieze vormgeving van het instrument. Uiteraard is het van belang om regelmatig te bezien of de balans tussen beide aspecten, rijkssturing en gemeentelijke vrijheid, bijgesteld moet worden. Ontwikkelingen, ervaringen en bijbehorende nieuwe inzichten, zoals de vbtb-werkwijze van het Rijk en het kabinetsbeleid inzake ontbureaucratisering en deregulering, leiden hiertoe. Het bezien – en indien nodig herijken – van de balans bij de vormgeving van het instrumentarium voor het eerstkomende meerjarentijdvak, in dit geval ISV2, ligt voor de hand. In uw rapport komt u tot de conclusie dat ik mijn verantwoordelijkheid voor de stedelijke vernieuwing verder zou moeten invullen. Hoewel ik deze insteek vanuit uw invalshoek logisch vind, kan en moet het kabinet ook andere overwegingen dan u in zijn afwegingen meenemen. Terwijl het u gaat om maximaal borgen dat er geen vanuit het rijksbeleid en rijksverantwoordelijkheid onverhoopte dingen gebeuren, dient mijns inziens ook gewogen te worden dat het overheids-handelen zo dicht mogelijk bij de burger vormgegeven wordt. Door deze bredere weging kan de balans tussen rijkssturing en gemeentelijke vrijheid anders uitvallen. Bijvoorbeeld iets meer risico op het niet precies volgen of realiseren van rijksbeleid ten gunste van een vormgeving in lijn met de precieze wensen van de burgers in een bepaalde gemeente, wijk of straat. Zorgvuldige weging hiervan acht ik van groot belang en zal de komende maanden plaats vinden. In mijn ogen levert uw conceptrapport hier een zinvolle bijdrage aan, maar is het vooral ook zaak om te proberen de rijkssturing op verantwoorde wijze zoveel mogelijk te minimaliseren.»

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het Rijk kan ervoor kiezen andere instanties (mede) met zijn geld beleid te laten ontwikkelen en uitvoeren, en zich daar dan inhoudelijk minimaal mee te bemoeien. Dit mag er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer echter nooit toe leiden, dat de minister uiteindelijk niet meer kan instaan voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de begrotingsgelden. Met sluitende afspraken over verantwoording en controle kan de minister ervoor zorgen dat de ministeriële verantwoordelijkheid die nog resteert, volledig waargemaakt kan worden. De Algemene Rekenkamer is van mening dat er, anders dan de minister in haar reactie lijkt te suggereren, geen tegenstelling bestaat tussen enerzijds de vrijheid die kabinet en parlement de steden willen bieden en anderzijds sluitende afspraken over verantwoording en controle.

In haar rapport heeft de Algemene Rekenkamer de punten benoemd, waarop zij vindt dat de minister de afspraken over verantwoording en controle zou moeten verbeteren.

Vervolg reactie minister van VROM

De minister gaf in haar reactie vervolgens aan, in een aantal clusters te zullen reageren op het rapport: «U vindt dat het beleid onvoldoende doordacht is en dat onvoldoende lering getrokken wordt uit praktijkervaringen. Deels richt uw commentaar zich op de behoefte-raming in de nota *Stedelijke vernieuwing* (1997) voor de periode 1997–2010. U vindt dat aan de nota wel een adequate probleemanalyse ten grondslag ligt, maar dat onvoldoende door ex-ante-evaluatieonderzoek is nagegaan of de uitgangspunten en de veronderstelde causale relaties, zoals in de nota zijn geschetst, plausibel zijn. Hoewel ik op zich uw pleidooi om idealiter ex-ante-evaluatieonderzoek te verrichten kan onderschrijven, wijs ik u er wel op dat tot dusverre niet is gebleken dat de bedoelde raming onvoldoende plausibel is. Bij een toekomstige behoefte-raming zal ik uw pleidooi betrekken. U beveelt verder aan de ex post evaluatie van het eerste tijdvak pas te laten plaatsvinden na binnenkomst van de verantwoordingen door de steden (juli 2005). Deze aanbeveling sluit aan bij mijn voornemens.»

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer laat de uitspraak dat nog niet gebleken zou zijn dat de behoefte-raming niet plausibel is, voor rekening van de minister. Eén van de aannames in de behoefte-raming was, dat de meer vermogende woningbouwcorporaties de minder draagkrachtige zouden ondersteunen. Deze aanname is tot nu toe niet juist gebleken. De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de minister haar aanbeveling omtrent ex post evaluatie van het eerste tijdvak overneemt. Zij stelt vast dat de minister het voornemen heeft bij een toekomstige behoefte-raming wel rekening te houden met haar opmerkingen daarover in het rapport, maar tekent daarbij aan dat de minister niet zegt wanneer die behoefte-raming zal worden opgesteld. De Algemene Rekenkamer vindt dat dit bij de voorbereidingen van het tweede ISV-tijdvak hoort en dus nu zou moeten gebeuren, maar de minister gaat niet op deze aanbeveling in.

Vervolg reactie minister van VROM

«Ten aanzien van de rol van het Rijk tijdens het meerjarentijdvak is uw hoofdconclusie dat «de minister van VROM zich van onvoldoende informatie voorziet over de voortgang en implementatie van het ISV-beleid en over het bereiken van de doelstellingen, prestaties en effecten.» Uw aanbevelingen richten zich deels op de vormgeving van de monitor *Stedelijke vernieuwing*. De onderbouwing van uw oordeel en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen is op belangrijke onderdelen evenwel achterhaald, omdat een belangrijk deel van de door u genoemde verbeterpunten reeds is doorgevoerd. Zo hebben de gemeentebesturen en het ministerie reeds vorig jaar afgesproken dat de herhalingsmetingen van de inhoudelijke monitor en de procesvragenlijst *individuele gemeenten* als analyseniveau zullen hebben en heeft een evaluatie van de inhoudelijke monitor ertoe geleid dat het indicatorenstelsel bij de twee vervolgmetingen (peildata 1 januari 2003 en 1 januari 2005, AR) conform een nieuwe opzet zullen plaatsvinden. Dit betekent dat de monitor onder meer aan de hand van een beperkt aantal samengestelde indicatoren de ontwikkeling in de steden niet op maatregelniveau, maar op een overkoepelend (outcome)niveau in kaart zal brengen. Het aanbevelingenrapport (RIGO research en advies, januari 2003, *Fine-tuning en uitwerking van de inhoudelijke monitor*) wordt weliswaar in uw conceptrapport (...) in een voetnoot genoemd, maar de uitkomsten van de studie alsmede de bijstelling van de monitor naar aanleiding van deze uitkomsten neemt u in uw oordeelsvorming over de monitor niet mee, terwijl daarmee naar mijn

mening aan uw kritiek, zoals u die ook al eerder in uw rapport Grote-stedenbeleid (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 650, nrs. 1–2) verwoordde, wordt tegemoet gekomen.

Uw hierboven genoemde hoofdconclusie deel ik dan ook niet.»

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer maakt uit de reactie van de minister van VROM op, dat bij de vervolgmetingen van de inhoudelijke monitor gegevens beschikbaar komen over elk van de dertig rechtstreekse gemeenten afzonderlijk, en dat de inhoudelijke monitor is bijgesteld aan de hand van de aanbevelingen van RIGO. Veel van de informatie die minister op dit punt in haar brief geeft, is overigens niet eerder aan de Algemene Rekenkamer ter beschikking gesteld. De minister lijkt met hetgeen zij in haar reactie meldt, tegemoet te komen aan de bezwaren die de Algemene Rekenkamer in haar rapport verwoordde, en aan de aanbeveling die ze erover opnam.

Vervolg reactie minister van VROM

(«...Uw hierboven genoemde hoofdconclusie deel ik dan ook niet.) Ik heb hier echter ook nog andere redenen voor. De systematiek van het ISV legt accent op het maken van meerjarige afspraken vooraf en verantwoording door de gemeente achteraf. Tussentijds wordt – zoals u beschrijft – op diverse wijzen door het Rijk een vinger aan de pols gehouden. De monitor is hierbij van belang, maar ook bijvoorbeeld de accountmedewerkers van het Rijk spelen hier een belangrijke rol in. Terecht wijst u er dan ook op dat het Rijk zijn handelen niet alleen baseert op de uitkomsten van de monitor.

U geeft (in uw) conceptrapport aan dat de minister informatie nodig heeft over de voortgang in individuele steden om te kunnen bepalen of het nodig is om te kunnen bepalen of gedurende het meerjarentijdvak ingegrepen moet worden als een stad in gebreke zou blijven bij de uitvoering van het stedelijke vernieuwingsbeleid. Hoewel deze stelling juist is, is de vraag waar het om draait hoe gedetailleerd het Rijk tijdens het meerjarentijdvak de verrichtingen van de gemeente moet volgen. Naar mijn mening is de mogelijkheid die de Wet stedelijke vernieuwing mij biedt om tussentijds in te grijpen vooral bedoeld om in te kunnen grijpen indien op enige wijze blijkt dat er sprake is van in gebreke blijven van de gemeente. Het betekent mijns inziens niet dat ik mij er bij voortduring van moet verzekeren dat er geen sprake is van in gebreke blijven van de gemeente. Door de Tweede Kamer der Staten-Generaal is de mogelijkheid om als Rijk tijdens het meerjarentijdvak in te grijpen nadrukkelijk ingeperkt bij de behandeling van de Wet stedelijke vernieuwing. Ook hier speelt dus weer de balans tussen rijks-betrokkenheid en gemeentelijke vrijheid. Naar mijn mening is deze balans momenteel goed ingevuld: op hoofdlijnen volgen via de monitor hoe de voortgang verloopt (waarbij de monitor dus op diverse punten ten opzichte van de nulmeting verbeterd is), een vinger aan de pols houden via onder andere de accountmedewerkers van het Rijk en uiteraard verder open staan voor eventuele signalen.»

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister van VROM en zichzelf de mate, waarin de minister op de hoogte dient te zijn van de uitvoering van ISV bij de gemeenten, verschillend beoordelen. De bijstelling van de monitor stedelijke vernieuwing die de minister in haar reactie noemt, kan hier deels aan tegemoet komen, omdat de informatie bij de vervolgmetingen voortaan voor een groter deel niet op geaggregeerd niveau

maar op het niveau van individuele steden beschikbaar komt. Niet alle problemen die de Algemene Rekenkamer ziet rondom informatie over de uitvoering door de steden lijken hiermee echter opgelost: wat bij voorbeeld blijft is, dat steden hun informatie niet hoeven te onderbouwen met schriftelijke stukken en dat er geen controle plaatsvindt op de antwoorden van de steden.

Vervolg reactie minister van VROM

«Ten aanzien van de gemeentelijke verantwoording aan het einde van het meerjarentijdvak stelt u een aantal zaken.

U geeft op diverse plekken in uw conceptrapport aan dat onvoldoende duidelijk wordt of de gemeenten alle gelden daadwerkelijk hebben besteed aan het ontwikkelingsprogramma. Inderdaad wordt uit de gemeentelijke verantwoording niet duidelijk of het geld besteed is aan het uitvoeren van het ontwikkelingsprogramma: dit zou niet in lijn zijn met de bepalingen in de Wet stedelijke vernieuwing en bijbehorende algemene maatregel van bestuur Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing. De Wet stedelijke vernieuwing geeft gemeenten maximale bestedingsvrijheid van het verleende budget: het dient besteed te worden aan stedelijke vernieuwing en hoeft dus niet besteed te worden aan het uitvoeren van het ontwikkelingsprogramma. Wel dient de gemeente zich te verantwoorden over het behalen van de in het ontwikkelingsprogramma voorgenomen resultaten. Het niet behalen van deze resultaten kan, indien dit de gemeente aangerekend kan worden, leiden tot financiële sancties. Een andere mogelijkheid is dat het Rijk van de stad verlangt dat deze de beloofde en niet gerealiseerde prestaties in het nieuwe tijdvak alsnog levert. Anders dan u (in) uw concept-rapport suggereert, is het niet mogelijk om beide sancties tegelijk op te leggen.

Ten aanzien van de accountantsverklaring over het gemeentelijke verslag over de besteding van de door het Rijk verstrekte gelden stelt u dat niet uit de accountantsverklaring blijkt of de gelden rechtmatig zijn besteed. Feitelijk gezien heeft u hier gelijk in, hoewel u de besteding van de gelden dus ten onrechte koppelt aan het ontwikkelingsprogramma uitvoeren. Rechtmatige besteding vereist namelijk dat aan alle subsidievoorwaarden is voldaan. Dit betekent dat de gelden besteed moeten zijn aan stedelijke vernieuwing, wat gecontroleerd moet worden door de accountant conform de bepalingen in de regelgeving, én dat de in het door het Rijk geaccordeerde ontwikkelingsprogramma geschetste resultaten zijn gehaald. Dit laatste wordt niet door de accountant beoordeeld. Ik onderschrijf uw pleidooi dat het Rijk borgt dat de resultaatverantwoording juist is, hoewel ik dit overigens ten principale in eerste instantie aan de gemeenteraad vind om dit te controleren. Vanaf 2002 wordt gewerkt aan de voorbereiding van de eindverantwoording. Hiervan maakt onderdeel uit dat door het Rijk zal worden bezien hoe adequaat invulling kan worden gegeven aan het borgen dat de resultaatverantwoording juist is. Reeds nu wordt door het Rijk richting steden erop gewezen erop te letten dat de besteding van de door het Rijk verstrekte gelden binnen de reikwijdte van de wettelijke bepalingen blijft en indien nodig nadere verheldering terzake aan het Rijk te vragen. Indien nuttig zullen bijeenkomsten met steden en gemeentelijke accountants georganiseerd worden om aan de hand van aan het Rijk voorgelegde verduidelijkingsvragen deze reikwijdte verder te verkennen. Ook zal het ministerie van VROM voorgelegde vragen en de antwoorden daarop bekend maken richting gemeenten en accountants.»

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer moet vaststellen dat zij op het punt van

verantwoording en controle met de minister van VROM van gedachten blijft verschillen. De minister meent verantwoording en controle op een sluitende manier te hebben geregeld of – voor zover het gaat om de borging dat de resultaatsverantwoording juist is – nog te kunnen regelen. Haar kritiek op de ontkoppeling van de verantwoording over en controle op geld en prestaties, wordt naar het zich laat aanzien door de minister van VROM niet gedeeld.

Zij stelt vast, dat de minister zich weinig zorgen lijkt te maken over de rechtmatigheid van de eindafrekening van het eerste ISV-tijdvak (in 2005), waar de Algemene Rekenkamer juist alle redenen tot zorg ziet. In haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek zal zij dit punt onder de aandacht blijven brengen, en zal zij uiteindelijk ook haar oordeel bepalen over de rechtmatigheid van de afrekening van het eerste ISV-tijdvak.

Een meer gedetailleerde opmerking tot slot, over de onduidelijkheid die de Algemene Rekenkamer signaleert omtrent de kostendefinitie. De minister van VROM schrijft, dat hierover «indien nuttig» bijeenkomsten met steden en gemeentelijke accountants zullen worden gehouden. Deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer neemt de minister dus voorwaardelijk over namelijk alleen als het nuttig wordt geacht. Daarmee is het op dit moment nog onduidelijk of er ook inderdaad bijeenkomsten gaan komen, en dus of de minister de aanbeveling daadwerkelijk opvolgt.

Conclusie minister van VROM

«U geeft in uw conceptrapport vele conclusies en aanbevelingen. Vele ervan deel ik en vormen deel van de bijstelling van het ISV voor het tijdvak 2005 tot en met 2009, waarover het kabinet in het kader van het GSB in oktober zal besluiten. In deze brief kan ik uiteraard niet op deze besluitvorming vooruit lopen. Wel constateer ik dat veel van de door u genoemde verbeterpunten aansluiten bij de punten die bezien worden bij de vormgeving van het instrumentarium voor het nieuwe tijdvak en vanuit VROM richting uw organisatie kenbaar zijn gemaakt. Deze verbeterpunten sluiten ook aan op de uitgangspunten van het kabinet voor de uitwerking van het GSB-stelsel voor de periode 2005 tot en met 2009.

Op een aantal punten verschil ik met u van mening. Deels is dit verschil van mening gebaseerd op een onjuiste aanname in uw conceptrapport dat de door het Rijk verstrekte gelden besteed moeten worden aan het uitvoeren van het ontwikkelingsprogramma. Deels betreft het een meer terughoudende invulling van rijksbemoeienis die mij voor ogen staat – en de Tweede Kamer der Staten Generaal voor ogen stond bij de behandeling van de Wet stedelijke vernieuwing – dan dat uit uw rapport spreekt.»

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister in haar reactie nog niet op alle conclusies en aanbevelingen uit het rapport kon ingaan, omdat het kabinet in oktober zal besluiten over de volgende tijdvakken ISV en grotestedenbeleid. De Algemene Rekenkamer waardeert het dat de minister van VROM desondanks al zo uitvoerig op haar rapport is ingegaan als op dit moment mogelijk was. Zij meent dat met deze reactie, en het rapport zelf, nu belangrijke ingrediënten aanwezig zijn voor een principiële discussie tussen kabinet en parlement over de vormgeving van het tweede ISV-tijdvak. De minister heeft duidelijk aangegeven hoe zij aankijkt tegen de beleidsruimte die gemeenten in ISV moeten krijgen, de sturing die al dan niet van het ministerie van VROM moet uitgaan, en verantwoording en controle. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek gewezen op wat naar haar oordeel nog zwakke plekken zijn.

Een belangrijke daarvan is, dat er mogelijk onvoldoende zekerheid komt over de rechtmatige besteding van de ISV-bijdragen tussen 2000 en 2004.

De Algemene Rekenkamer meent dat het nu in eerste aanleg aan het kabinet en daarna aan het parlement is, om voor het nieuwe ISV-tijdvak de keuzes te maken die zij – gegeven dit alles – het meest wenselijk achten. Eén element ontbreekt hierbij nog: dat is de reactie van de minister van VROM op de conclusies en aanbevelingen waar zij nu nog niet op in kon gaan. De Algemene Rekenkamer rekent het tot haar taak de minister hier na het kabinetsbesluit alsnog om te vragen, opdat het parlement in het debat met het kabinet kan beschikken over de volledige reactie van de minister en het commentaar van de Algemene Rekenkamer daarbij.

Behoefteraming	De raming van de kosten en opbrengsten van het stedelijke vernieuwingsbeleid.
Beleidskader stedelijke vernieuwing	Algemene maatregel van bestuur die het kader vormt waarbinnen de meerjarige ontwikkelingsprogramma's van de steden moeten passen. Het beleidskader noemt negen landelijke doelstellingen waaraan de steden, in de vorm van inhoudelijke prestatievelden, aandacht moeten besteden.
Belstato	Kort voor <i>Beleid voor Stadsvernieuwing in de Toekomst</i> , een regeringsnota uit 1992. De herijking van dit beleid werd een belangrijk uitgangspunt van stedelijke vernieuwing.
Fysieke pijler	Eén van de drie pijlers waarop het grote-stedenbeleid rust. De andere twee zijn de sociale en de economische pijler. De fysieke pijler bestaat uit stedelijke vernieuwing en regionale en lokale infrastructuur.
G4	De vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.
G21	De 21 middelgrote steden: Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Tilburg, Venlo en Zwolle.
G30	De dertig steden die rechtstreeks hun ISV-budget ontvangen van het Rijk (ook wel: rechtstreekse gemeenten). Dit zijn de G4, de G21 en de vijf partiële gemeenten.
Getrouwheidsoordeel	Oordeel van een accountant over de deugdelijke weergave van informatie in een verantwoording (met name over de juistheid, volledigheid en toereikendheid daarvan). Omvat ook een oordeel over de mate waarin deze verantwoording voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
Grotestedenbeleid	In 1995 ingezet beleid dat tot doel heeft de grote steden vitaal, veilig en leefbaar te houden. Wordt gecoördineerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudelijke monitor	Onderdeel van de monitor Stedelijke Vernieuwing waarin elke twee jaar de fysieke ontwikkelingen in de G30 in beeld worden gebracht aan de hand van 26 prestatie-indicatoren.
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)	Rijksbijdrage aan de steden en provincies om investeringen in de steden te stimuleren. Gebaseerd op de Wet stedelijke vernieuwing.
Kwaliteitszorgsysteem	Managementinformatiesysteem dat gemeenten in het eerste ISV-tijdvak moeten inrichten om de voortgang in de uitvoering van hun meerjarig ontwikkelingsprogramma bij te houden.
Meerjarig ontwikkelingsprogramma	Programma waarin de steden die ISV ontvangen hun plannen inzake het grote-stedenbeleid beschrijven voor een heel tijdvak, in de vorm van zo toetsbaar mogelijke prestaties. De plannen voor stedelijke vernieuwing maken hier onderdeel van uit.
Monitor stedelijke vernieuwing	De monitor stedelijke vernieuwing is bedoeld om landelijk een vinger aan de pols te houden van de stedelijke vernieuwing. De monitor bestaat uit twee onderdelen: de inhoudelijke monitor en de procesmonitor.
Multiplier van tien	Elke euro die het Rijk investeert in stedelijke vernieuwing dient, gezien over heel Nederland, minimaal het tienvoudige aan investeringen van marktpartijen te genereren.
Nota <i>Stedelijke vernieuwing</i>	Beleidsnota uit juni 1997 waarin de uitgangspunten voor het stedelijke vernieuwingsbeleid zijn geschetst.
Partiële gemeenten	Steden die deels tot het grotestedenbeleid zijn toegelaten: Alkmaar, Amersfoort, Lelystad, Emmen en Zaanstad.
Prestatieveld	Landelijke doelstellingen uit het beleidskader stedelijke vernieuwing zijn omgezet in (inhoudelijke) prestatievelden, waaraan de steden in hun meerjarige ontwikkelingsprogramma's aandacht moeten besteden. Daarnaast bestaan er ook procesmatige prestatievelden. De steden rapporteren hierover in de procesvragenlijst.
Procesformat	Onderdeel van de procesmonitor. Rechtstreekse gemeenten vullen het procesformat met informatie over de voortgang van hun projecten, opdat daarover per inhoudelijk prestatieveld landelijk een beeld ontstaat.

Procesmonitor	Onderdeel van de monitor Stedelijke Vernieuwing die de voortgang op de prestatievelden in kaart brengt. Bestaat uit twee onderdelen: de procesvragenlijst en het procesformat.
Procesvragenlijst	Onderdeel van de procesmonitor. Rechtstreekse gemeenten beantwoorden deze vragenlijst over zes procesmatige prestatievelden.
Rechtmatigheidsoordeel	Oordeel van een accountant over de vraag of verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met relevante wettelijke regelingen. Als het om een subsidie gaat, omvat het oordeel ook de mate waarin aan de specifieke subsidievoorwaarden is voldaan.
Rechtstreekse gemeenten	De steden die rechtstreeks ISV van het Rijk ontvangen. Ook wel: de G30.
Stadsconvenant	Formele bekrachtiging door het Rijk en een rechtstreekse gemeente van de afspraken in het meerjarig ontwikkelingsprogramma.
Stadsteam	Team, per stad verschillend van samenstelling, met ambtenaren van de bij het grote-stedenbeleid betrokken ministeries. Voor het Ministerie van VROM heeft onder andere de accountmanager van de directie Stad & Regio van het directoraat-generaal Wonen zitting in het stadsteam. Het team heeft op gezette tijden overleg met de betrokken stad.
Stadsvernieuwing	Nieuwbouw en verbetering aan vooroorlogse woningen in wijken met bouwtechnische achterstanden. Begonnen in de jaren zestig. Stadsvernieuwing is nu een onderdeel van stedelijke vernieuwing.
Stedelijke Vernieuwing	Beleid dat erop gericht is de kwaliteit te verbeteren van woon-, werk-, productie- en leefmilieus in de grote steden. In de beleidsnota <i>Stedelijke vernieuwing</i> voor het eerst uiteengezet; verankerd in de Wet stedelijke vernieuwing.
Tijdelijke Stimuleringsregeling Herstructurering	Voorloper van de Wet stedelijke vernieuwing. Op grond van deze regeling konden steden vanaf 1997 subsidie ontvangen voor afzonderlijke herstructureringsprojecten. Kent net als de Wet stedelijke vernieuwing een multiplierdoelstelling.
Wet Stedelijke Vernieuwing	Wet, in 2000 in werking getreden, waarin het beleid inzake stedelijke vernieuwing is verankerd.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
Er is onvoldoende duidelijkheid over de doelstellingen die het kabinet landelijk wil bereiken met stedelijke vernieuwing (§ 2.2)	Het Ministerie van VROM zou voor het tweede ISV-tijdvak duidelijk moeten maken welke doelstellingen op het niveau van Nederland als geheel worden nagestreefd met stedelijke vernieuwing, op een zodanige manier dat na een bepaalde periode ook kan worden vastgesteld of de doelstellingen al dan niet zijn bereikt. Zo kan worden bepaald of met de ontwikkelingsprogramma's ook datgene kan worden bereikt wat het kabinet landelijk door inzet van het nieuwe vijfjarenbudget wil bereiken.	In juli 2003 heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer de uitgangspunten voor GSB3/ISV2 uiteengezet. Belangrijke elementen in dit verband zijn: sturen op resultaat, «smart» formuleren van outputdoelstellingen/-indicatoren, afrekenen op de met de steden overeengekomen ambities aan het eind van het meerjarentijdvak en de mogelijkheid om sancties te treffen indien prestaties niet zijn gerealiseerd. Door deze meer vbtb-achtige benadering wordt ook beter dan nu (landelijk eenduidig) inzichtelijk in hoeverre de doelen van rijksbeleid daadwerkelijk worden gerealiseerd.	Het is positief, dat de minister constateert dat de mogelijke verbeteringen die in het rapport noemt aansluiten bij de uitgangspunten van het kabinet voor de nieuwe tijdvakken ISV en grote-stedenbeleid. Als de elementen die de minister noemt ook op een goede manier worden uitgevoerd, naar letter en geest van de nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, betekent dit een belangrijke stap voorwaarts.
De afspraken uit 1999 tussen minister en steden over de prestaties die de steden zouden leveren in het eerste tijdvak voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), zijn niet scherp genoeg om in 2005 ondubbelzinnig te kunnen vaststellen of ze al dan niet bereikt zijn (§ 2.3).	Voor het tweede tijdvak zou het Ministerie van VROM moeten streven naar betere prestatieafspraken met de steden: specifiek, meetbaar, realistisch en consistent.		

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>In de voorgenomen beoordeling van verantwoordingsstukken van de steden komt er onvoldoende antwoord op de vraag of de steden alle gelden daadwerkelijk hebben besteed aan de ontwikkelingsprogramma's. Het is daardoor geen volwaardig rechtmatigheidsoordeel, wat de Algemene Rekenkamer wel noodzakelijk acht (§ 2.4).</p>	<p>De Algemene Rekenkamer dringt er bij het Ministerie van VROM op aan, erin te voorzien dat per stad die ISV-middelen ontvangt een volwaardige rechtmatigheidsverklaring wordt ontvangen.</p>	<p>Uit de gemeentelijke verantwoording wordt inderdaad niet duidelijk of het geld besteed is aan het uitvoeren van het ontwikkelingsprogramma: dit zou niet in lijn zijn met de bepalingen in de Wet stedelijke vernieuwing en bijbehorende algemene maatregel van bestuur Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing. De wet stelt aan steden de eis, dat zij het budget besteden aan stedelijke vernieuwing. Het hoeft niet besteed te worden aan het uitvoeren van het ontwikkelingsprogramma. Wel dient de gemeente zich te verantwoorden over het behalen van de in het ontwikkelingsprogramma voorgenomen resultaten. Het niet behalen van deze resultaten kan, indien dit de gemeente aangerekend kan worden, leiden tot financiële sancties. Een andere mogelijkheid is dat het Rijk van de stad verlangt dat deze de beloofde en niet gerealiseerde prestaties in het nieuwe tijdvak alsnog levert. Ten aanzien van de accountantsverklaring over het gemeentelijke verslag over de besteding van de door het Rijk verstrekte gelden stelt de Algemene Rekenkamer, dat niet uit de accountantsverklaring blijkt of de gelden rechtmatig zijn besteed. Feitelijk gezien heeft zij hier gelijk in, hoewel zij de besteding van de gelden ten onrechte koppelt aan het ontwikkelingsprogramma uitvoeren. Rechtmatige besteding vereist namelijk dat aan alle subsidievoorwaarden is voldaan. Dit betekent dat de gelden besteed moeten zijn aan stedelijke vernieuwing, wat gecontroleerd moet worden door de accountant conform de bepalingen in de regelgeving, én dat de in het door het Rijk geaccordeerde ontwikkelingsprogramma geschetste resultaten zijn gehaald. Dit laatste wordt niet door de accountant beoordeeld. Net als de Algemene Rekenkamer vindt ook de minister dat het Rijk dient te borgen dat de resultaatverantwoording juist is, maar zij vindt het ten principale in eerste instantie aan de gemeenteraad om dit te controleren. Vanaf 2002 wordt gewerkt aan de voorbereiding van de eindverantwoording. Hiervan maakt onderdeel uit dat door het Rijk zal worden gezien hoe adequaat invulling kan worden gegeven aan het borgen dat de resultaatverantwoording juist is.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer moet vaststellen dat zij op het punt van verantwoording en controle met de minister van VROM van gedachten blijft verschillen. De minister meent verantwoording en controle op een sluitende manier te hebben geregeld of – voor zover het gaat om de borging dat de resultaatsverantwoording juist is – nog te kunnen regelen. Haar kritiek op de ontkoppeling van de verantwoording over en controle op geld en prestaties, wordt naar het zich laat aanzien door de minister van VROM niet gedeeld. Zij stelt vast, dat de minister zich weinig zorgen lijkt te maken over de rechtmatigheid van de eindafrekening van het eerste ISV-tijdvak (in 2005), waar de Algemene Rekenkamer juist alle redenen tot zorg ziet. In haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek zal zij dit punt onder de aandacht blijven brengen, en zal zij uiteindelijk ook haar oordeel bepalen over de rechtmatigheid van de afrekening van het eerste ISV-tijdvak.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De beoogde departementale controle op de verantwoordingsstukken die het Ministerie van VROM uiterlijk 1 juli 2005 van de steden ontvangt en die thans wordt voorbereid, is op een aantal punten nog onvoldoende uitgewerkt (§ 2.5).</p>	<p>De Algemene Rekenkamer raadt het Ministerie van VROM aan om bij de uitwerking van de plannen voor de controle van de gemeentelijke verantwoordingsverslagen in elk geval aandacht te besteden aan de volgende vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Welke informatie is er medio 2005 voorhanden om te controleren of wat de steden in hun verantwoordingsverslag schrijven juist is, en is dat voldoende? Ook het onderdeel «fysieke controle» zou hierin moeten worden afgedekt. Als de conclusie luidt dat niet alle benodigde informatie voorhanden is, zou het Ministerie van VROM ervoor moeten zorgen dat dit medio 2005 wel het geval is. – Hoe gaat het Ministerie van VROM de prestaties beoordelen als het niet tot overeenstemming zou komen met de gemeenten over de doelstellingen, de prioriteiten en hoe de doelbereiking gemeten gaat worden? – Hoe worden in 2005 de bevindingen van het Ministerie van VROM over de verantwoordingsverslagen gewogen? 	<p>De minister is het met de Algemene Rekenkamer eens dat het Rijk dient te borgen dat de resultaatverantwoording juist is, hoewel zij het ten principale in eerste instantie aan de gemeenteraad vindt om dit te controleren. Vanaf 2002 wordt gewerkt aan de voorbereiding van de uitverantwoording. Onderdeel hiervan is, dat door het Rijk wordt bezien hoe adequaat invulling kan worden gegeven aan de borging van de juistheid van de resultaatverantwoording.</p>	<p>–</p>
<p>De wet- en regelgeving biedt de steden en hun accountants onvoldoende houvast om te kunnen bepalen welke kosten mogen worden betaald uit het ISV en welke niet (§ 2.6).</p>	<p>De Algemene Rekenkamer raadt het Ministerie van VROM ook aan om zo snel mogelijk meer duidelijkheid te scheppen over de vraag welke kosten door gemeenten uit het ISV mogen worden betaald en welke niet. De Algemene Rekenkamer raadt het ministerie aan nu al met de betrokken steden en hun accountants om tafel te gaan zitten om te onderzoeken welke onduidelijkheden er bestaan als het gaat om de vraag welke kosten wel en niet geacht mogen worden gericht te zijn op de «fysieke leefomgeving» en op basis daarvan het kostenbegrip verder in te vullen.</p>	<p>Reeds nu wijst het Rijk er richting steden op, erop te letten dat de besteding van de door het Rijk verstrekte gelden binnen de reikwijdte van de wettelijke bepalingen blijft en indien nodig nadere verheldering terzake aan het Rijk te vragen. Indien nuttig zullen bijeenkomsten met steden en gemeentelijke accountants georganiseerd worden om aan de hand van aan het Rijk voorgelegde verduidelijkingsvragen deze reikwijdte verder te verkennen. Ook zal het ministerie van VROM voorgelegde vragen en de antwoorden daarop bekend maken richting gemeenten en accountants.</p>	<p>Het is nog onduidelijk of de bedoelde bijeenkomsten er komen; dat gebeurt alleen als het Ministerie van VROM ze nuttig acht.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Er moet nog worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de monitor stedelijke vernieuwing en de bruikbaarheid van het procesformat is gering (§ 3.2).</p>	<p>Het Ministerie van VROM zou in de voorbereidingen voor de tweede ISV-fase de procesmonitor moeten heroverwegen. De bruikbaarheid en informatie-waarde van met name het procesformat is gering, terwijl de steden er wel veel tijd in moeten steken.</p> <p>Het lijkt de Algemene Rekenkamer zinvol om in de tweede ISV-fase de voortgang van stedelijke vernieuwing niet meer via het procesformat en op een geaggregeerd niveau te meten, maar via een beperkt aantal prestatie-indicatoren over individuele steden (dus niet geaggregeerd). Hierin zouden de stadsteams een rol kunnen spelen, door bij de steden langs te gaan om de resultaten te bespreken en bewijsstukken in te zien. Op deze manier zou de minister volgens de Algemene Rekenkamer voldoende informatie kunnen verkrijgen om te kunnen beslissen of zij haar wettelijke bevoegdheid om eventueel tussentijds bij steden in te grijpen al dan niet moet inzetten.</p>	<p>De minister deelt deze conclusies niet. De onderbouwing van het oordeel van de Algemene Rekenkamer en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen acht zij op belangrijke onderdelen achterhaald, omdat een belangrijk deel van de door de Algemene Rekenkamer genoemde verbeterpunten reeds is doorgevoerd. Zo hebben de gemeentebesturen en het ministerie reeds vorig jaar afgesproken dat de herhalingsmetingen van de inhoudelijke monitor en de procesvragenlijst <i>individuele</i> gemeenten als analyseniveau zullen hebben en heeft een evaluatie van de inhoudelijke monitor ertoe geleid dat het indicatorenstelsel bij de twee vervolgmetingen (peildata 1 januari 2003 en 1 januari 2005, AR) conform een nieuwe opzet zullen plaatsvinden. Dit betekent dat de monitor onder meer aan de hand van een beperkt aantal samengestelde indicatoren de ontwikkeling in de steden niet op maatregel-niveau, maar op een overkoepelend (outcome)niveau in kaart zal brengen.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer maakt uit de reactie van de minister van VROM op, dat bij de vervolgmetingen van de inhoudelijke monitor gegevens beschikbaar komen over elk van de dertig rechtstreekse gemeenten afzonderlijk, en dat de inhoudelijke monitor is bijgesteld aan de hand van de aanbevelingen van RIGO. Veel van de informatie die minister op dit punt in haar brief geeft, is overigens niet eerder aan de Algemene Rekenkamer ter beschikking gesteld. De minister lijkt met hetgeen zij in haar reactie meldt, tegemoet te komen aan de bezwaren die de Algemene Rekenkamer in haar rapport verwoordde, en aan de aanbeveling die ze erover opnam.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De minister heeft relatief weinig gestructureerde informatie over het bereiken van doelstellingen in de afzonderlijke steden. De meeste informatie is op een geaggregeerd niveau, over heel Nederland (§ 3.3).</p>	<p>De minister zou voorts de inhoudelijke monitor zodanig moeten verbeteren dat hiermee op het niveau van heel Nederland voor stedelijke vernieuwing belangrijke effectindicatoren zijn te monitoren. Vereenvoudiging van indicatoren zoals is geadviseerd door een extern onderzoeksbureau kan daarvoor volgens de Algemene Rekenkamer een goed uitgangspunt zijn. Een ander probleem waarvoor het ministerie in het tweede ISV-tijdvak een oplossing zou moeten zoeken is het verschil in peildata van de gebruikte bronnen. De minister zou daarbij in elk geval moeten bezien in hoeverre dit een zinvolle monitoring op effecten belemmert en hoe zij dat kan verhelpen. Mocht de minister besluiten de procesmonitor (in zijn geheel of deels) te handhaven, dan zouden de geschetste problemen van afdekking, definitie en betrouwbaarheid moeten worden aangepakt. Ook acht de Algemene Rekenkamer in dat geval controle op de kwaliteit van de inputgegevens van de steden noodzakelijk, eventueel steekproefsgewijs. De minister moet volgens de Algemene Rekenkamer ten slotte meer zorgdragen voor een goede respons van de steden, om de betrouwbaarheid van de uitkomsten uit de procesmonitor te vergroten.</p>	<p>De systematiek van het ISV legt accent op het maken van meerjarige afspraken vooraf en verantwoording door de gemeente achteraf. Tussentijds wordt op diverse wijzen door het Rijk een vinger aan de pols gehouden. De monitor is hierbij van belang, maar ook bijvoorbeeld de accountmedewerkers van het Rijk spelen hier een belangrijke rol in. Terecht wijst de Algemene Rekenkamer er dan ook op dat het Rijk zijn handelen niet alleen baseert op de uitkomsten van de monitor. De Algemene Rekenkamer geeft in haar conceptrapport aan dat de minister informatie nodig heeft over de voortgang in individuele steden om te kunnen bepalen of het nodig is om te kunnen bepalen of gedurende het meerjarentijdvak ingegrepen moet worden als een stad in gebreke zou blijven bij de uitvoering van het stedelijke vernieuwingsbeleid. Hoewel deze stelling juist is, is de vraag waar het om draait hoe gedetailleerd het Rijk tijdens het meerjarentijdvak de verrichtingen van de gemeente moet volgen. Naar de mening van de minister is de mogelijkheid die de Wet stedelijke vernieuwing biedt om tussentijds in te grijpen vooral bedoeld om in te kunnen grijpen indien op enige wijze blijkt dat er sprake is van in gebreke blijven van de gemeente. Het betekent volgens de minister niet dat zij zich er bij voortduring van moet verzekeren dat er geen sprake is van in gebreke blijven van de gemeente. Door de Tweede Kamer der Staten Generaal is de mogelijkheid om als Rijk tijdens het meerjarentijdvak in te grijpen nadrukkelijk ingeperkt bij de behandeling van de Wet stedelijke vernieuwing. Ook hier speelt dus weer de balans tussen rijksbetrokkenheid en gemeentelijke vrijheid. Naar de mening van de minister is deze balans momenteel goed ingevuld: op hoofdlijnen volgen via de monitor hoe de voortgang verloopt (waarbij de monitor dus op diverse punten ten opzichte van de nulmeting verbeterd is), een vinger aan de pols houden via onder andere de accountmedewerkers van het Rijk en uiteraard verder open staan voor eventuele signalen.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister van VROM en zichzelf de mate, waarin de minister op de hoogte dient te zijn van de uitvoering van ISV bij de gemeenten, verschillend beoordelen. De bijstelling van de monitor stedelijke voortaan voor een groter deel niet op geaggregeerd niveau maar op het niveau van individuele steden beschikbaar komt. Niet alle problemen die de Algemene Rekenkamer ziet rondom informatie over de uitvoering door de steden lijken hiermee echter opgelost: wat bij voorbeeld blijft is, dat steden hun informatie niet hoeven onderbouwen met schriftelijke stukken en dat er geen controle plaatsvindt op de antwoorden van de steden.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
De verklaringen van gemeentelijk accountants bij de jaarrekeningen van de gemeenten geven tussentijds geen informatie over de rechtmatige besteding van het ISV, anders dan bewindspersonen aan het parlement hadden gemeld (§ 3.4).	–	–	–
Er is geen ex-ante-evaluatie uitgevoerd voorafgaand aan de nota <i>Stedelijke vernieuwing</i> (§ 4.2).	–	–	–
De voorspellende waarde van de behoefteeraming in de nota <i>Stedelijke vernieuwing</i> was onvoldoende (§ 4.3).	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VROM aan, op korte termijn een behoefteeraming uit te voeren die voldoende voorspellende waarde heeft om te kunnen dienen als basis voor het tweede ISV-tijdvak. In combinatie met opvolging van de eerdere aanbeveling over het opstellen van landelijke doelstellingen voor stedelijke vernieuwing, zou dit ertoe kunnen leiden dat beter wordt aangesloten bij de ontwikkelingen die als gevolg van de kabinetsnota <i>Van beleidsverantwoording</i> nu binnen de hele rijksoverheid gaande zijn: nagaan wat je wilt bereiken, wat je daarvoor gaat doen en wat het mag kosten.	De minister onderschrijft het pleidooi om idealiter ex-ante-evaluatieonderzoek te verrichten, maar wijst erop dat tot dusverre niet is gebleken dat de bedoelde raming onvoldoende plausibel is. Bij een toekomstige behoefteeraming zal de minister het pleidooi van de Algemene Rekenkamer betrekken.	De Algemene Rekenkamer laat de uitspraak dat nog niet gebleken zou zijn dat de behoefteeraming niet plausibel is, voor rekening van de minister. Een belangrijke aanname voor de behoefteeraming was, dat de rijke woningcorporaties de minder draagkrachtige zullen steunen. Deze aanname is tot nu toe niet juist gebleken. Het is positief dat de minister de aanbeveling omtrent ex post evaluatie van het eerste tijdvak overneemt. De minister heeft het voornemen bij een toekomstige behoefteeraming wel rekening te houden met de opmerkingen daarover van de Algemene Rekenkamer. De minister zegt evenwel niet, wanneer die behoefteeraming zal worden opgesteld. De Algemene Rekenkamer vindt dat dit bij de voorbereidingen van het tweede ISV-tijdvak hoort en dus nu zou moeten gebeuren, maar de minister gaat niet op deze aanbeveling in.
De voorloper van de Wet stedelijke vernieuwing, de Tijdelijke stimuleringsregeling herstructurering goedkope woningvoorraad, is niet gebruikt om van te leren en er is weinig bekend over de prestaties die ze heeft opgeleverd (§ 4.4).	–	–	–
Enkele processtappen aan het begin van het eerste ISV-tijdvak zijn gehaast gezet. Deze stappen waren van belang voor het welslagen van de stedelijke vernieuwing in het eerste tijdvak. Het feit dat er relatief weinig tijd voor is genomen werkt tot op heden door (§ 4.5).	De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat voor het opstellen en toetsen van de meerjarige ontwikkelingsprogramma's in het tweede ISV-tijdvak voldoende tijd wordt gegeven en genomen. Een valse start op deze cruciale onderdelen heeft voor het hele verdere tijdvak en de afronding daarvan nadelige gevolgen.	De minister gaat hier niet op in.	–

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
	De Algemene Rekenkamer beveelt aan de evaluatie ex post van het eerste tijdvak pas te laten plaatsvinden na binnenkomst van de verantwoordingen door de steden (juli 2005), zoals dat ook voor het grotestedenbeleid besloten is.	De minister neemt deze aanbeveling over.	De Algemene Rekenkamer vindt dit positief.
