

Vergaderjaar 1998–1999

25 427

Stedelijke vernieuwing

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU- BEHEER EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 januari 1999

Met deze brief informeren wij u over de wijze waarop het kabinet van plan is vorm te geven aan het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (afgekort ISV). Deze brief is een vervolg op de brief van 28 november 1997 van onze ambtsvoorgangers over «Stedelijke vernieuwing: sturing, taakverdeling en het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing». In die brief werden – in vervolg op de Nota Stedelijke Vernieuwing – de contouren van het ISV geschetst. Inmiddels zijn die hoofdlijnen in nauw overleg met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies verder uitgewerkt en kan de invoering ter hand worden genomen. Wij streven ernaar rond de zomer van 1999 een wetsvoorstel Stedelijke Vernieuwing (wet SV) aan u voor te leggen en het ISV in 2000 in te voeren.

De uitwerking in deze brief vormt de grondslag voor dat wetsvoorstel SV. Daarnaast zal elke vijf jaar voor het eerstvolgende ISV-tijdvak het beschikbare budget worden bepaald, alsmede de verdeling en de inhoudelijke voorwaarden. Nog voor de zomer van 1999 zullen wij u een brief daarover doen toekomen voor het eerste tijdvak.

De voorliggende brief is tot stand gekomen in samenspraak met de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI). Het ISV geldt weliswaar in beginsel voor alle gemeenten van Nederland maar past ook goed in het grotestedenbeleid zoals dat door de Minister voor GSI in gang is gezet.

Deze brief strekt er mede toe dat de GSB-gemeenten die in het kader van het doorstartconvenant grote stedenbeleid toewerken naar een stedelijke visie en ontwikkelingsprogramma's voor de deelterreinen fysiek, economie en sociaal vroegtijdig zicht hebben op procedures en voorwaarden van het ISV. In paragraaf 1.2 gaan wij concreet op de samenhang tussen ISV en GSB in.

Over de voorliggende brief is overleg geweest met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. Beide partijen konden zich in hoofdlijnen in de voorgestelde systematiek vinden.

Opzet van deze brief

In deel I van deze brief wordt het ISV in algemene lijnen beschreven. We gaan in op de voorgeschiedenis, de relatie met het grotestedenbeleid en het sturingsconcept. Een en ander voor een beter begrip van de in deel II beschreven uitwerkingen (o.m. het gemeentelijke ontwikkelingsprogramma, de procesvereisten, de inhoudelijke voorwaarden, de breedte van het ISV, de verdeelsystematiek). In Deel III gaan we kort in op de overgangsproblematiek.

0. Samenvatting

De boodschap van de in 1997 uitgebrachte nota Stedelijke Vernieuwing was dat de stadsvernieuwing – een operatie die naar zijn aard (inhaal fysieke achterstanden) eindig was – een meer structureel en breder vervolg moet krijgen: stedelijke vernieuwing. Stedelijke vernieuwing is in dit verband de verzamelterm voor alle maatregelen die gericht zijn op een structurele verhoging van de kwaliteit van de fysieke omgeving in de steden.

Met het ISV stimuleert VROM die ontwikkeling «van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing». Daarbij sluiten wij voor wat betreft de keuze van «rechtstreekse gemeenten» nauw aan bij het grotestedenbeleid van de Minister van GSI.

In het ISV bundelen wij vrijwel alle geldstromen op het gebied van wonen, milieu, ruimte en economische activiteiten die bestemd zijn voor de stedelijke gebieden. Gemeenten worden gestimuleerd om te komen tot een ontwikkelingsprogramma Stedelijke Vernieuwing, een investeringsprogramma waarin vanuit een samenhangend perspectief de gewenste «fysieke» veranderingsprocessen in de stad en in de wijken van die stad worden geschetst. Kernelementen zijn daarbij: 1. een samenhangende aanpak binnen de fysieke kolom en waar mogelijk ook daarbuiten (welzijn, veiligheid, werkgelegenheid) en 2. een nauwe samenwerking met de particuliere sector.

Het ISV is in meerdere opzichten een groeimodel. Er is een aantal jaren nodig om de bestaande geldstromen daadwerkelijk te integreren tot één integraal investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Bestaande afspraken (bijv. stadsvernieuwing, Vinex, actualisering Vinex, bodemsanering) en uitbetalingsritmes spelen daarbij een rol. Daarnaast hebben veel provincies en gemeenten tijd nodig om toe te groeien naar een aanpak waarbij ontkokering en publiek-private samenwerking voorop staan. Ook de introductie van beleidsconcurrentie vormt een belangrijk element van het ISV waar de verschillende bestuurslagen ervaring zullen moeten opdoen. In dat verband beschouwen wij de eerste vijfjaarsperiode nadrukkelijk als een «leerperiode» waarbij een goede monitoring en evaluatie essentieel zijn. Visitatie kan daarbij een rol spelen. Ruim voor het aangaan van de volgende verplichting zullen wij – in samenspraak met gemeenten, provincies, de Minister van GSI en andere betrokken departementen – de ervaringen in kaart brengen en conclusies trekken met betrekking tot het sturingsconcept, de verdeling van verantwoordelijkheden, de verdelingsystematiek, beleidsconcurrentie en dergelijke.

I. Hoofdpijnen

1.1 Voorgeschiedenis

Onder «stedelijke vernieuwing» wordt verstaan het scheppen van condities voor de kwaliteitsverbetering van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu in en rond de steden door het treffen van maatregelen die vooral gericht zijn op de aard en het beheer van de fysieke leefomgeving. Op 28 november 1997 hebben de toenmalige bewindslieden Minister de Boer en Staatssecretaris Tommel een brief over de stedelijke vernieuwing (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 427, nr. 3) aan de Tweede Kamer gestuurd. In deze brief schetsten zij de contouren van het ISV.

De beleidsmatige aanleiding voor de ontwikkeling van het ISV lag in de stedelijke ontwikkelingen waarover onder andere de op 27 juni 1997 uitgebrachte Nota stedelijke vernieuwing (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 427) rapporteert. Daaruit blijkt dat in de steden werkloosheid, gebrek aan leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid elkaar dreigen te versterken. De concurrentiepositie van de steden staat onder druk. Als onvoldoende toekomstgerichte vernieuwingen plaatsvinden dreigen steden steeds minder aantrekkelijk te worden als vestigingsplaats voor bewoners en bedrijven ten opzichte van nieuwe uitleggebieden en het landelijk gebied. Daardoor verzwakt hun draagkracht en neemt het risico van verloedering toe. De nota concludeerde dat een samenhangende aanpak van stedelijke gebieden, gericht op een kwaliteitsverbetering van de woon- en werkmilieus, noodzakelijk is en dat daarbij de onmiskenbare potenties van steden moeten worden benut. Met alleen het wegwerken van achterstanden (de klassieke stadsvernieuwingsopgave) kan niet meer worden volstaan. In die nota werd ook aangekondigd dat het kabinet er naar streeft om – mede naar aanleiding van een kamerbreed gesteunde motie van de heer Hofstra – de bestaande geldstromen te bundelen teneinde te komen tot een meer samenhangend en integraal beleid ten aanzien van de steden.

Bij de behandeling van de stukken in december 1997 heeft de Tweede Kamer aangegeven de lijnen in de nota en de brief te ondersteunen. In de afgelopen periode is gebleken dat het ISV ook bij gemeenten en provincies op een breed draagvlak kan rekenen. Het ISV sluit goed aan op de lijnen die de SER heeft uitgezet in zijn rapport «Samen voor de stad» en op de aanbevelingen van de visitatiecommissie grote stedenbeleid (Commissie Brinkman). Ook in de nieuwe opzet van het grotestedenbeleid (GSB) – waarmee de Minister voor GSI nadrukkelijk een harmonisatie van de sturingsconcepten van de verschillende departementen nastreeft – is het ISV een belangrijk richtsnoer.

1.2 De samenhang met het grote stedenbeleid

De Minister voor GSI streeft er – samen met ondergetekenden – naar GSB-gemeenten meer armslag te bieden voor een gebiedsgerichte, samenhangende aanpak. De aanpak die de Minister voor GSI gekozen heeft voor de tweede tranche van het GSB en het sturingsconcept van het ISV sluiten goed op elkaar aan. De Minister voor GSI heeft met de 25 GSB-gemeenten afgesproken dat zij stedelijke visies ontwikkelen en daaraan vervolgens een concretisering geven in zgn. ontwikkelingsprogramma's. Zowel het rijk als de GSB-gemeenten streven ernaar om op termijn te komen tot een integratie van het beleid en de geldstromen van en voor de GSB-gemeenten in drie kolommen: fysieke leefomgeving, sociaal-culturele infrastructuur en werkgelegenheid/stadseconomie. Het ISV-ontwikkelingsprogramma kan in dat verband worden aangemerkt als het programma voor de fysieke kolom, onderdeel: wonen, milieu, ruimte

en economische activiteiten. In die hoedanigheid is het ISV dus een belangrijke «module» in het grote stedenbeleid.

Over de relatie met economische bedrijvigheid hebben wij overleg gehad met de bewindslieden van Economische Zaken en de Minister voor GSI. Daarbij is afgesproken te komen tot een integratie van de middelen, d.w.z. dat de middelen die VROM vanuit de stadsvernieuwing en de herstructurering beschikbaar heeft voor kleinschalige bedrijvigheid worden gekoppeld aan de middelen voor bedrijventerreinen van EZ. Gemeenten kunnen daardoor – zowel op stedelijk niveau als voor wijken en gebieden – een meer integraal beleid voeren.

Een en ander betekent concreet dat in het ISV een module «fysieke ruimte voor economische bedrijvigheid» kan worden onderscheiden. Die module is – waar het gaat om het toetsingskader, de indicatieve verdeling, de ontwikkelingsprogramma's, de beoordeling, de monitoring, de verantwoording e.d. – een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bewindslieden van VROM en EZ. De koppeling blijft vooralsnog beperkt tot de middelen voor de rechtstreekse gemeenten. In het kader van de nota Ruimtelijk Economisch Beleid zullen de bewindslieden van EZ besluiten of de koppeling ook tot stand zal worden gebracht voor de overige gemeenten.

Een van de grote winstpunten van het vernieuwde GSB is voor de stedelijke vernieuwing dat de GSB-gemeenten nu aan de slag gaan met stedelijke visies als strategische leidraad en inspiratiebron voor een – samenhangend – beleid tussen en binnen de verschillende kolommen. Wij beschouwen een dergelijke overkoepelende stadsvisie als een belangrijke grondslag voor een ontwikkelingsprogramma en zullen er bij andere grotere steden op aandringen dat ook zij een dergelijke visie opstellen. Een ander belangrijk winstpunt is dat het GSB-beleid eraan kan bijdragen dat de verschillende departementen op een niet-vrijblijvende wijze aankoersen op een stroomlijning van hun sturingsconcepten.

Het ISV is dus één van de modules van het GSB maar tegelijkertijd zijn er ook verschillen. Het ISV richt zich ten eerste op alle gemeenten in Nederland, niet alleen de GSB-gemeenten. Ten tweede is de meerjarige zekerheid die het ISV biedt gerelateerd aan de aard van de investeringen in de fysieke kolom. Aan investeerders – die het overgrote deel van de investeringen in wijken, bedrijven, groen en infrastructuur moeten opbrengen – moet immers continuïteit kunnen worden geboden. Die moeten kunnen rekenen op een betrouwbare overheid die langjarige verbintenissen aan kan gaan. Ten derde loopt de eerste vijfjaarsperiode van het ISV van het jaar 2000 t/m 2004. Dat heeft verschillende oorzaken. Het ISV is een structureel budget dat – mede gezien de omvang van de middelen – een afzonderlijke wettelijke basis behoeft. Dat is ook noodzakelijk omdat het ISV in de plaats komt van onder meer het Stadsvernieuwingsfonds, het Besluit lokatiegebonden subsidies (grondkosten Vinex-lokaties) en een deel van zowel de Wet geluidhinder als de Wet bodembescherming. De betreffende wetgeving zal niet eerder dan in het jaar 2000 in werking kunnen treden. Daarnaast moeten de bestuurslagen de gelegenheid hebben om zich voor te bereiden op de invoering van het ISV. Zie in dit verband paragraaf 3.1. Ook om deze reden is invoering pas mogelijk vanaf het jaar 2000.

Voor wat betreft de samenhang met het GSB-traject hebben wij met de Minister voor GSI en de betreffende gemeenten de volgende afspraken gemaakt:

- * In het doorstartconvenant is afgesproken dat de GSB-gemeenten stedelijke visies maken alsmede daarop gebaseerde ontwikkelingsprogramma's.

- * Wij streven naar het nog voor de zomer van 1999 bekendmaken van de indicatieve verdeling van de ISV-budgetten (sleutel) en het inhoudelijk ISV-toetsingskader. In verband met zijn medeverantwoordelijkheid zal die verdeling vooraf ook met de Minister voor GSI worden afgestemd.
- * Alle gemeenten die voor een ISV-bijdrage in aanmerking komen moeten daartoe een ontwikkelingsprogramma Stedelijke Vernieuwing opstellen en voorleggen aan VROM onderscheidenlijk de provincies. De G25 kunnen en moeten daarbij aansluiten op de integrale stedelijke visies en ontwikkelingsprogramma's die ze in het kader van het GSB hebben ontwikkeld en op de stadsconvenanten die op basis daarvan zijn gesloten. De G25 hebben aangegeven hun ontwikkelingsprogramma's Stedelijke Vernieuwing voor 1 januari 2000 te kunnen indienen. Wij zullen samen met de Minister voor GSI over die ontwikkelingsprogramma's SV met gemeenten in overleg treden en die programma's toetsen aan de wet SV (en overige relevante regelgeving), aan de stadsconvenanten alsmede aan het inhoudelijk ISV-toetsingskader. De provincies brengen daarbij cf. het wetsvoorstel SV advies uit. De uitkomsten van de toetsing zullen ook in de ministeriële Raad Grote Steden aan de orde worden gesteld. Zo spoedig mogelijk (d.w.z. zodra de wet SV van kracht wordt) zal VROM vervolgens de betreffende middelen voor de periode 2000 t/m 2004 verplichten
- * De wijze van toedeling van de Tijdelijke regeling herstructurering in 1999 wordt bepaald in overleg met de minister voor GSI.

In het ISV wordt onderscheid gemaakt tussen rechtstreekse en niet rechtstreekse gemeenten. Rechtstreekse gemeenten zijn gemeenten met een grote stedelijke vernieuwingsopgave die hun subsidie rechtstreeks van het Rijk krijgen. Niet-rechtstreekse gemeenten krijgen hun subsidie via de provincie. De provincie fungeert voor deze gemeenten formeel als budgethouder. In overleg met de Minister voor GSI is afgesproken om in elk geval de 25 GSB-gemeenten aan te merken als «rechtstreekse gemeente» in het kader van het ISV.

1.3 De sturingsfilosofie van het ISV: integratie, interactie en innovatie

De sturingsfilosofie van het ISV omvat drie kernthema's. In de eerste plaats *integratie* van beleid en geldstromen, zowel bij de rijksoverheid als bij gemeenten.

Stedelijke vernieuwing is primair een zaak van de gemeenten en de lokale partijen zelf. De omstandigheden, de mogelijkheden en bedreigingen verschillen per stad. Steden moeten de kans krijgen om – binnen bepaalde collectieve kaders – hun eigen weg te kiezen naar een versterking van hun concurrentiepositie en verbetering van de leefkwaliteit. Het benutten van potenties en het versterken van de identiteit zijn daarbij kernthema's. Gemeenten moeten daartoe voldoende sturend vermogen hebben. Voor de rijksoverheid betekent dit dat ze gemeenten de – beleidsmatige, financiële en administratief-organisatorische – ruimte moet bieden om een integraal beleid te voeren, om – naar gebied en in de tijd – prioriteiten te stellen en maatwerk te leveren.

Met het ISV bundelt het ministerie van VROM niet alleen geldstromen maar formuleert het tegelijkertijd een sturingsconcept waarin eenheid in beleid, in financiële kaders, in monitoring en in verantwoording uitgangspunt zijn. Dat betekent concreet dat een gemeente geen afzonderlijke budgetten meer ontvangt voor bijv. stadsvernieuwing, herstructurering, grondkosten van Vinexlokaties en segmenten van bodemsanering maar één integrale doeluitkering met een ruime bestedingsvrijheid en onder eenduidige voorwaarden. Bovendien zal

VROM het bepalen van de gewenste «output» van die doeluitkering binnen bepaalde bandbreedten overlaten aan de gemeenten. Cruciaal daarbij is dat VROM er naar streeft de dialoog over die output niet zozeer te voeren in termen van maatregelen of projecten maar vooral ook in termen van beoogde effecten.

Centraal in de ISV-systematiek staat een door gemeenten in overleg met organisaties op te stellen «ontwikkelingsprogramma» (zie paragraaf 2.1). Dat programma¹ (en de totstandkoming ervan) kan in de ogen van VROM een belangrijk integratiekader zijn voor (lokale) strategische beleidskeuzen op de verschillende terreinen en kan de basis vormen voor een dialoog tussen lokale en regionale actoren én tussen de bestuurslagen. Het ontwikkelingsprogramma kan bovendien andere partijen en investeerders die een rol spelen in het proces van stedelijke vernieuwing inzicht en vertrouwen geven in de plannen en processen die t.a.v. (delen van) de stad in ontwikkeling zijn en vormt zo een bindend element tussen de partijen binnen de gemeente.

Het tweede kernthema van het ISV is *interactie*, ofwel de samenwerking tussen de bestuurslagen onderling en met de particuliere sector.

De stedelijke investeringen moeten voor het overgrote deel worden opgebracht door particuliere partijen zoals woningcorporaties, beleggers en bedrijven. De financiële overheidsbijdrage heeft vooral een functie als katalysator, dat wil zeggen dat ze bedoeld is om stedelijke vernieuwingsprocessen op gang te brengen door overheidsinvesteringen in (bijv.) de openbare ruimte. Het ISV stimuleert dan ook nadrukkelijk de samenwerking met de private sector. Ook het verkrijgen van draagvlak voor veranderingsprocessen – door overleg met bijv. bewonersorganisaties – is essentieel voor de kwaliteit en voortgang van de stedelijke vernieuwing.

De verhouding tussen de bestuurslagen kan op het gebied van de stedelijke vernieuwing worden gekenschetst als complementair. Rijk, provincies en gemeenten vullen elkaar – vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en deskundigheden – aan. De rijksoverheid formuleert strategische doelstellingen, bepaalt de ordening van verantwoordelijkheden, schept voorwaarden (wetgeving, rijksbijdragen) en stimuleert processen. De provincie draagt zorg voor de bovenlokale afstemming en de samenhang met provinciale kaders (bijv. ruimtelijke ordening en milieu). De gemeente voert de regie, zorgt dat er in samenspraak met de maatschappelijke omgeving een ontwikkelingsprogramma tot stand komt, draagt zorg voor beleidsontwikkelingen uitvoering en legt daarover verantwoording af aan de gemeenteraad. Ons streven is erop gericht dat de dialoog tussen de bestuurslagen zich voor wat betreft de stedelijke vernieuwing kan gaan toespitsen op de inhoud van de vraagstukken. Dat betekent dat het – na invoering van het ISV – in de relatie tussen rijk, provincies en gemeenten steeds minder zal gaan om «hierarchische» verhoudingen en steeds meer om de inhoudelijke meerwaarde die een ieder te bieden heeft.

In het verlengde hiervan ligt, als derde kernthema van het ISV, de ambitie om in de stedelijke vernieuwing nadrukkelijk ook het *innovatieve* element te stimuleren. In de eerste plaats geldt dat voor het ISV zelf. Met het ISV wordt bijvoorbeeld een zekere mate van beleidsconcurrentie geïntroduceerd: gemeenten kunnen een rijksbijdrage krijgen voor vernieuwende elementen in zowel de totstandkoming van ontwikkelingsprogramma als in de operationalisering ervan. Daarnaast is het een van onze ambities om de beleidsdiscussie meer te richten op de (samengestelde) effecten van het beleid. Het ISV is in dat opzicht een groeimodel dat – zowel op landelijk als op lokaal niveau – de tijd nodig heeft om te kunnen gaan

¹ In de contourenbrief over het ISV van 28-11-1997 werd nog gesproken van «investeringsvisie». In het kader van de stroomlijning van de begrippen van het grote stedenbeleid is ervoor gekozen om dezelfde terminologie te hanteren als in de doorstartconvenanten: ontwikkelingsprogramma. Inhoudelijk wordt hetzelfde bedoeld.

werken als beoogd en dat op onderdelen zeker voor verbetering vatbaar zal blijken te zijn. Een goede monitoring en evaluatie zijn onmisbaar. In de tweede plaats vraagt het stedelijke vernieuwingsproces ook zelf om strategieën, processen, samenwerkingsverbanden en maatregelen die innoverend zijn. Ingrepen in de fysieke leefomgeving zijn langjarig en kostbaar. De problemen zijn uiteenlopend en complex. Het is daarom belangrijk dat overheden, diensten, buurten, wijken, corporaties, projectontwikkelaars, het bedrijfsleven, bewonersorganisaties, milieuorganisaties en andere maatschappelijke instellingen hun goede en slechte ervaringen met elkaar delen en zo gezamenlijk de kennis opbouwen die voor een effectief stedelijke beleid nodig is.

1.4 De geldstromen in het ISV

Hieronder wordt toegelicht welke regelingen (of delen daarvan) in het ISV zullen opgaan.

** Volkshuisvestingsregelingen*

Voor wat betreft de volkshuisvesting gaat het bij de integratie in het ISV om het stadsvernieuwingsfonds (thans geregeld via de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing), de grondkostensubsidies (thans geregeld via het Besluit lokatiegebonden subsidies), de nieuwbouw- en woningverbeteringssubsidies (thans geregeld via het Besluit woninggebonden subsidies) en de middelen voor de herstructurering van de woningvoorraad (thans geregeld via de tijdelijke herstructureringsregeling). Het voornemen om deze budgetten in het ISV te integreren was al aangekondigd in de ISV-brief van november 1997. Om deze reden wordt nu niet opnieuw ingegaan op de overwegingen om deze in het ISV te integreren.

** Lokale milieukwaliteit*

In de brief van 28 november 1997 is de intentie uitgesproken om ook de gelden voor bodemsanering en geluidswering (gevelisolatie) in het ISV op te nemen. Inmiddels zijn de mogelijkheden daartoe onderzocht. Na overleg met IPO en VNG zijn we tot de conclusie gekomen dat het budget voor de gevelisolatie van woningen tegen rail- en wegverkeerslawaai (thans geregeld via het Subsidiebesluit openbare lichamen milieubeheer) en een gedeelte van de budgetten voor bodemsanering (thans geregeld via de Wet bodembescherming) in het ISV kunnen worden geïntegreerd. Daarmee wordt naar onze mening vanuit VROM een belangrijke bijdrage geleverd aan een meer samenhangende benadering van de stedelijke problematiek.

In het ISV zullen ook de extra middelen worden geïntegreerd die in het regeerakkoord gereserveerd zijn voor lokaal milieubeleid.

** Gevelisolatie tegen rail- en wegverkeerslawaai*

Het budget voor gevelisolatie zal per 2000 in het ISV worden geïntegreerd. Deze integratie komt in de plaats van het eerder in het kader van het project Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (project-MIG) met IPO en VNG afgesproken voornemen om de sanering van de meest geluidsbelaste woningen (de zogenaamde A-woningen) centraal af te handelen en daarna het eventueel voor de sanering van woningen met een lagere geluidsbelasting (de zogenaamde B- en C-woningen) beschikbare budget over te hevelen naar het Gemeentefonds. Naar het zich nu laat aanzien zou die centrale afhandeling van de A-woningen niet eerder dan het jaar 2008 kunnen zijn afgerond. Door de gevelisolatiegelden in het ISV op te nemen (zonder specifieke prestatie-eisen) wordt weliswaar minder vergaand gedecentraliseerd dan bij het

gemeentefonds maar geschiedt die decentralisatie wel veel eerder dan was voorzien. Bovendien draagt deze decentralisatie bij aan een integrale benadering van de fysieke leefomgeving.

Deze lijn strookt met het MIG-uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het lokale geluidbeleid primair bij de gemeente ligt. De reeds gedane financiële toezeggingen zullen uiteraard gestand worden gedaan.

* Bodemsanering

De reguliere middelen voor bodemsanering in het kader van de Wet bodembescherming (WBB) zullen voor dat deel dat gericht is op de stedelijke vernieuwing, in het ISV worden opgenomen. Deze integratie vormt een onderdeel van de eerder, in het kader van het Kabinetstandpunt Vernieuwing bodemsaneringsbeleid (juni 1997) voorgenomen decentralisatie van deze gelden naar de bevoegde gezagen, in casu de vier grote gemeenten en de provincies voor de andere gemeenten.

Concreet zullen van de WBB-gelden de gedeelten die bestemd zijn voor de urgente sanering van ernstige bodemverontreiniging in gebieden met een woonfunctie en met andere stedelijke functies (d.w.z. openbare ruimten zoals wegen, parken, pleinen, kantoren en dergelijke) in het ISV worden geïntegreerd. Afhankelijk van de wijze waarop de integratie van de bedrijfsterreinen in het ISV wordt vormgegeven worden ook de daaraan gerelateerde middelen voor bodemsanering in het ISV opgenomen.

Een drietal deelterreinen – en dus de daarmee gemoeide saneringsgelden – zal buiten het ISV worden gehouden. Dit betreft de gelden voor urgente bodemsanering in landelijk gebied, de gelden voor sanering van waterbodems (van doorgaande wateren, die veelal qua financiering en uitvoering gekoppeld zijn aan de waterschappen) en de gelden voor de aanpak van bodemverontreiniging via branchegebonden aanpak (voor die branches waarvoor een landelijke aanpak effectiever en efficiënter is, zoals de voormalige gasfabriekterreinen).

In de komende maanden zal nog nader worden onderzocht of en hoe ook de budgetten voor zogenaamde omvangrijke gevallen van bodemsanering in het ISV kunnen worden geïntegreerd. Hierbij wordt nader bepaald op welk niveau «omvangrijk» gedefinieerd moet worden. Voor de bodemsaneringsmiddelen die in het ISV worden geïntegreerd zal in essentie de hoofdstructuur van het ISV worden gevolgd. Bijzonder is de adviesrol die de provincie hier krijgt voor de rechtstreekse gemeenten buiten de vier grote steden. De provincie krijgt voor deze gemeenten – uitsluitend voor het onderdeel bodemsanering – een adviesrol bij het bepalen van het indicatieve budget, bij het beoordelen van het gemeentelijke ontwikkelingsprogramma en bij de verantwoording na afloop van het subsidietijdvak. Het voorafgaande wordt zo ingevuld dat er alleen in de toedelingsfase sprake is van een apart onderscheiden deelbudget voor bodemsanering. Indien wij besluiten op basis van het ontwikkelingsprogramma (dat ook het terrein van de bodemsanering omvat) de ISV-middelen beschikbaar te stellen is er sprake van een ongedeeld ISV-budget dat de gemeente ter beschikking wordt gesteld.

De provinciale rol beperkt niet de integrale verantwoordelijkheid van de rechtstreekse gemeenten want de provincie beoordeelt niet op projectniveau maar beoordeelt of de gemeentelijke voornemens op programma-niveau binnen het kader van de WBB en binnen het ISV-toetsingskader blijven (bijvoorbeeld of de gemeentelijke voornemens voldoende bijdragen aan de NMP-saneringsdoelstelling). Bij de concrete planuitvoering houdt de provincie – als bevoegd gezag op het gebied van de Wet bodembescherming – een technisch-inhoudelijke beoordelingsrol.

Het gaat hierbij bijv. om de toetsing van de kwaliteit van genomen saneringsmaatregelen. Conform het Kabinetsstandpunt Vernieuwing bodemsaneringsbeleid zal die taak door de provincie aan gemeenten worden overgedragen zodra die daarvoor voldoende zijn toegerust.

Integratie in het ISV is ook voor bodemsanering een ingrijpende verandering. Dit vindt plaats tegelijkertijd met andere veranderingen in het bodemsaneringsbeleid als uitvloeisel van het kabinetsstandpunt Vernieuwing bodemsaneringsbeleid. Op dit moment bestaat nog geen helder zicht op de – deels extra – werkzaamheden die moeten worden verricht door het rijk, de provincies en de gemeenten en de daarmee gemoeide doorlooptijd om de integratie van bodemsanering in het ISV verantwoord te kunnen doorvoeren. Wel is duidelijk dat een en ander niet voor 2000 gereed zal kunnen zijn. Daarom zal weliswaar de integratie van het onderdeel bodemsanering in 2000 in de wet SV worden verankerd, de materiële integratie zal vermoedelijk niet eerder dan een of twee jaar later kunnen plaatsvinden. Daarbij is ook van belang dat gewaarborgd moet kunnen worden dat bestaande meerjarige afspraken van provincies m.b.t. bodemsanering worden geëffectueerd.

* Budget Stedelijke Knooppunten, Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik en Sleutelprojecten

Tenslotte hebben een drietal budgetten/regelingen vanuit de ruimtelijke ordening betekenis voor het ISV. Allereerst is er het Budget Stedelijke Knooppunten dat als doel heeft de positie van de stedelijke knooppunten als (inter-)nationaal vestigingsmilieu voor bedrijven te versterken door het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte. Dit budget sluit aan op de praktijk van het ISV, en daarom hebben wij besloten om vanaf 2000 het Budget Stedelijke Knooppunten op te nemen in het ISV. Als tweede bestaat het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik, dat zich richt op kennisoverdracht, communicatie en het stimuleren van individuele projecten. Het programma kent een looptijd tot en met 2002. Gezien deze specifieke doelstelling en financieringsstructuur en de beperkte tijdsduur wordt het programma in ieder geval niet voor 2003 opgenomen in het ISV. Mocht te zijner tijd geconcludeerd worden dat voortgezette stimulering van intensief ruimtegebruik wenselijk is, dan ligt het voor de hand om het ISV aan te wijzen als het uitvoeringsinstrument voor een dergelijke regeling.

Als derde en laatste zijn er de nieuwe sleutelprojecten. Hoewel Sleutelprojecten inhoudelijk bij uitstek onderdeel uitmaken van stedelijke vernieuwing, zijn ze, vanwege de afwijkende manier van financiering, niet inpasbaar binnen het door het ISV geschapen kader. Wel kunnen de sleutelprojecten, dankzij hun investeringsimpuls, voor de desbetreffende gemeenten een voorbeeldfunctie, uitstralingseffect of spin-off hebben. We gaan er zonder meer van uit dat de sleutelprojecten in de ontwikkelingsprogramma's van de desbetreffende gemeenten een expliciete plaats krijgen.

Omvang van de budgetten

De voor de stedelijke vernieuwing (excl. milieu) beschikbare budgetten bedragen voor de periode 2000 t/m 2010 ruim f 7 mld (stand miljoenennota 1999). Daarnaast is in het regeerakkoord een intensivering voor stedelijke vernieuwing voorzien van f 2,25 mld. In totaal is dan t/m 2010 een bedrag van ruim 9 miljard op kasbasis beschikbaar. Bij voorjaarsnota 1999 zal over de toedeling van dit bedrag worden besloten.

De exacte omvang van de bedragen voor de milieucomponent moet nog worden bepaald. Het gaat om budgetten voor gevelisolatie geluidhinder,

bodemsanering, lokale milieuhinder en overige NMP 3 opties. De twee laatst genoemde onderwerpen zijn eveneens begrepen in de aanvullende post op de miljoenennota 1999 waarover bij de totstandkoming van de voorjaarsnota 1999 definitief zal worden besloten over de toedeling.

In de brief over het budget voor het eerste ISV-tijdvak zullen wij nader ingaan op de exacte omvang van het ISV-budget (incl. de middelen voor economische bedrijvigheid), de verdeling daarvan en de relatie met bestaande afspraken.

II. Het ISV uitgewerkt op onderdelen

2.1 Het gemeentelijke ontwikkelingsprogramma

In het kader van het GSB-beleid zullen de 25 GSB-gemeenten nog voor de zomer van 1999 een *stadsvisie* ontwikkelen. Zo'n stadsvisie kan worden beschouwd als de paraplu van de ontwikkelingsprogramma's in de verschillende kolommen. De stadsvisie bevat een kenschets van de stad: een analyse van de sterke en zwakke punten, van de kansen en bedreigingen, de identiteit van de stad. Het gemeentebestuur beschrijft op basis van die kenschets – sectoroverstijgend – zijn ambities in de zin van beoogde ontwikkelingsrichtingen. Het gemeentebestuur stelt daarbij ook strategieën voor veranderingsprocessen vast. Vaak zal daarbij een prioritering – naar onderwerpen en/of gebieden – nodig zijn. Ook de betrokkenheid van de functionele samenwerkingspartners komt aan de orde. De stadsvisie richt zich op de langere termijn (minimaal tien jaar).

Het *ontwikkelingsprogramma Stedelijke Vernieuwing* ligt een abstractie-niveau lager: daarin wordt aangegeven welke tastbare resultaten het gemeentebestuur in de eerstvolgende vijfjaarsperiode wil bereiken (met een doorkijk naar tien jaar) op het gebied van de fysieke leefomgeving. Om voor een rijksbijdrage van VROM in aanmerking te komen is het voldoende als gemeenten hun ontwikkelingsprogramma primair richten op het bereik van het ISV: wonen, milieu, ruimte en economische activiteiten. We zullen er – ook in verband met de relatie met het GSB – echter sterk op aandringen dat gemeenten in hun ontwikkelingsprogramma de volledige breedte van de fysieke leefomgeving in samenhang beschrijven: dus ook bereikbaarheid, grootschalig groen, monumenten etc.

Het gaat ons bij het ontwikkelingsprogramma SV niet om een projectenlijst maar om een investeringsprogramma waarin de genoemde aspecten van de fysieke ruimte vanuit een samenhangend perspectief worden neergezet. De gemeente zal daarin aangeven welke «fysieke» veranderingsprocessen nodig zijn in het licht van de ambities in de stadsvisie. Om voor een rijksbijdrage in aanmerking te komen zal de gemeente in het programma ook meetbare, beoogde effecten moeten vastleggen.

In het ontwikkelingsprogramma zullen zowel stadsbrede als wijkgerichte ambities aan de orde komen, zullen duidelijke keuzen (prioritering) moeten worden gemaakt en zal zo mogelijk ook een fasering in de tijd moeten worden aangegeven.

Het ontwikkelingsprogramma staat primair ten dienste aan het proces van stedelijke vernieuwing en dus aan de gemeente en de lokale partijen zelf. Voor de gemeentelijke diensten is het programma koersbepalend in de zin van beleid en planning. In dat opzicht biedt het programma de gemeenteraad een richtinggevend en toetsbaar beleidskader. Voor de particuliere sectoren kan het ontwikkelingsprogramma – als duurzaam, meerjarig investeringskader – een betrouwbaar investeringsklimaat scheppen en

een stimulans zijn voor betrokkenheid. Het programma moet daarom ook zodanig zijn vormgegeven dat die partijen ermee uit de voeten kunnen.

Wij vinden het belangrijk dat het programma gemeenten stimuleert tot een omslag van een vaak nogal sterk subsidie-georiënteerde benadering naar meer zelfoplossend vermogen en een aanpak waarin samenhang en samenwerking centraal staan. Bovendien bieden dergelijke programma's goede aanknopingspunten voor de dialoog tussen de bestuurslagen over ambities en randvoorwaarden.

Het ontwikkelingsprogramma geeft bovendien VROM onderscheidenlijk de provincie inzicht in de beoogde inzet van de middelen en vormt daarmee ook de basis voor de financiële relatie tussen de bestuurslagen en uitgangspunt voor de beoordeling van de doelmatigheid van de inzet van die middelen.

2.2 Procesvereisten

Wij hechten grote waarde aan de kwaliteit van het proces van stedelijke vernieuwing. In het ISV wordt daarom – naast de inhoudelijke voorwaarden – aan de totstandkoming van het ontwikkelingsprogramma ook een aantal procesvoorwaarden gesteld. Daarbij staan het stimuleren van een brede betrokkenheid bij de stedelijke vernieuwing alsmede van een samenhangende aanpak van buurten en wijken.

1. Het ontwikkelingsprogramma moet door de gemeenteraad zijn vastgesteld.
2. Het ontwikkelingsprogramma dient een analyse van de problemen en potenties van de fysieke leefomgeving te bevatten, zowel op het niveau van de stad als van (waar relevant) de wijken. De analyse dient ook in een regionaal perspectief te worden geplaatst.
3. Het ontwikkelingsprogramma dient in samenspraak met relevante lokale partijen te zijn voorbereid (de gemeente moet daarvan verslag doen in dat programma). Daartoe behoren in elk geval de woningcorporaties, marktpartijen en bewonersorganisaties.
4. Het ontwikkelingsprogramma dient te zijn afgestemd met omliggende gemeenten (de gemeente moet daarvan verslag doen in dat programma).
5. Het ontwikkelingsprogramma dient een inschatting te bevatten van de benodigde investeringen in de eerste vijfjaarsperiode, alsmede een verdeling daarvan over de verschillende partijen (gemeente, corporaties, particuliere sector, rijk).
6. In het ontwikkelingsprogramma moet de samenhang worden aangegeven met aanpalende beleidsterreinen binnen de fysieke kolom (bijv. infrastructuur, monumentenzorg, grootschalig groen in de stad) en buiten de fysiek kolom (bijv. welzijn, werkgelegenheid, zorg, onderwijs).
7. In het ontwikkelingsprogramma dienen de beoogde resultaten meetbaar en zo mogelijk in termen van beoogde effecten van beleid te worden beschreven. Het gaat hierbij dus niet primair om een opsomming van concrete maatregelen en projecten maar om de met die maatregelen en projecten beoogde effecten.

Alvorens een rijksbijdrage toe te kennen zullen wij onderscheidenlijk de provincie beoordelen of een gemeente in voldoende mate aan deze procesvoorwaarden heeft voldaan. Voor wat betreft de rechtstreekse gemeenten zullen wij m.b.t. punt 4 een advies vragen aan de betreffende provincie.

2.3 De inhoud van de ontwikkelingsprogramma's

Het ISV is een doeluitkering. De middelen moeten in relatie tot de doelstellingen zo effectief mogelijk worden besteed. Over de effectiviteit van de inzet van de middelen moeten wij aan de Tweede Kamer verantwoording afleggen. De inhoudelijke dialoog tussen ons, de gemeenten en de provincies is daarom niet vrijblijvend. Uiteindelijk zullen wij een beslissing moeten nemen over het verstrekken van – omvangrijke – rijksbijdragen. Naast de procesvoorwaarden stellen wij daarom een aantal inhoudelijke voorwaarden. In de wet SV zal worden aangegeven dat het ontwikkelingsprogramma moet voldoen aan bestaande wet- en regelgeving én moet passen binnen de hoofdlijnen van ons beleid. Wij zullen elke vijf jaar in een «toetsingskader» aangeven aan welke voorwaarden het ontwikkelingsprogramma in inhoudelijke zin moet voldoen. Dat schept helderheid naar zowel de gemeenten als naar degenen die in de praktijk het ontwikkelingsprogramma gaan beoordelen.

In het ISV-toetsingskader zal worden aangegeven

- a) op welke prestatievelden het ontwikkelingsprogramma van de gemeente minimaal betrekking moet hebben en
- b) aan welke kwalitatieve eisen (beoogde resultaatsrichting) en kwantitatieve eisen (output en tempo) het ontwikkelingsprogramma minimaal moet voldoen.

Uiteraard zullen de kwalitatieve en kwantitatieve eisen per prestatieveld verschillen, afhankelijk van de mate waarin bijvoorbeeld bestaande verplichtingen moeten worden nagekomen, de gewenste sturing op eindresultaat en tempo etc. Cruciaal is echter dat vooraf duidelijkheid ontstaat over de door het rijk beoogde (en door de gemeenten gedeelde) doelstellingen, gecombineerd met een zo groot mogelijke gemeentelijke beleidsvrijheid over het «hoe en wat». Pas dan ontstaat immers een heldere inspannings- en resultaatsverplichting, gebaseerd op door de gemeenten zelf geformuleerde ambities. Een dergelijk toetsingskader kan daarmee ook een belangrijke rol spelen bij de – tussentijdse – monitoring en verantwoording over de doelmatigheid van de ingezette middelen. De feitelijke beoordeling van het ontwikkelingsprogramma betreft dus procesvoorwaarden en het ISV-toetsingskader. Het gaat er daarbij om dat

1. de gemeente de procesvoorwaarden naar behoren heeft ingevuld en
2. het ontwikkelingsprogramma niet strijdig is met relevante wet- en regelgeving en past binnen de doelstellingen van de ministeries van VROM en – voor de rechtstreekse gemeenten – EZ (met het toetsingskader als maatstaf). In de praktijk zal de «beoordeling» de resultante zijn van een overlegproces. Overleg dat bij voorkeur al in een vroeg stadium van de totstandkoming van het ontwikkelingsprogramma plaatsvindt. Aan het eind van het proces zou het ontwikkelingsprogramma voorwerp van bestuurlijk overleg kunnen zijn, al of niet uitmondend in een toezegging van de Minister van VROM (onderscheidenlijk de provincie) van een rijksbijdrage. Indien het ontwikkelingsprogramma niet blijkt te voldoen aan de procesvoorwaarden en het toetsingskader dan krijgt de gemeente natuurlijk de gelegenheid om alsnog met een aangepast programma te komen.

De concrete invulling van het toetsingskader ten behoeve van het eerste ISV-tijdvak zullen we voor de zomer van 1999 aan u voorleggen.

Voor de GSB-gemeenten zullen we daarnaast samen met de Minister voor GSI ook bezien of de ontwikkelingsprogramma's sporen met de tussen het Rijk en die gemeenten gesloten stadsconvenanten.

2.4 De rol van de provincie

De provincie heeft in ISV-verband drie hoofdtaken: het bevorderen van de bovenlokale afstemming van de stedelijke vernieuwing, het budgethouderschap voor de niet-rechtstreekse gemeenten en advisering over het onderdeel bodemsanering in het ontwikkelingsprogramma van de rechtstreekse gemeenten (m.u.v. de vier grote gemeenten). Zie voor dit laatste punt paragraaf 1.4.

Bovenlokale afstemming van de stedelijke vernieuwing

De provincie bevordert, ondersteunt en ziet toe op de bovenlokale afstemming van het gemeentelijke stedelijke vernieuwingsbeleid. Deze taak betreft alle gemeenten, rechtstreekse zowel als niet-rechtstreekse. Voor de rechtstreekse gemeenten komt deze taak tot uitdrukking in het advies dat de provincie aan het begin van de cyclus aan het rijk uitbrengt over het gemeentelijke ontwikkelingsprogramma. Bij de niet-rechtstreekse gemeenten betreft de provincie de bovenlokale aspecten bij haar afweging ISV-subsidie toe te kennen aan die gemeenten.

Deze afstemmingstaak kent twee elementen. Het eerste element betreft de afstemming van ontwikkelingsprogramma's van buurgemeenten. De provincie kan daarbij een actieve, stimulerende rol vervullen. Het tweede element betreft de terreinen waarop de provincie al formele eigen verantwoordelijkheden heeft. Het gemeentelijke ontwikkelingsprogramma mag niet in strijd zijn met het op die terreinen gevoerde provinciale beleid.

Budgethouderschap voor de niet-rechtstreekse gemeenten.

In het ISV is de provincie budgethouder voor de niet-rechtstreekse gemeenten. In die hoedanigheid draagt ze zorg voor de toedeling van budgetten aan deze gemeenten. Uitgangspunt voor de invulling van hun rol op dit punt is dat alle gemeenten in Nederland zoveel mogelijk volgens dezelfde systematiek worden behandeld. Dit betekent voor de niet-rechtstreekse gemeenten, naar analogie van de rechtstreekse gemeenten in hun relatie met het rijk, dat er per provincie vooraf door de provincie verdeelcriteria bekend worden gemaakt, dat de gemeenten een ontwikkelingsprogramma maken dat de provincie beoordeelt, waarna de in het vooruitzicht gestelde subsidie wordt toegezegd, gevolgd door – aan het eind van de cyclus – verantwoording aan de provincie.

Zowel voor de bovenlokale afstemming als het budgethouderschap voor de niet-rechtstreekse (en de verdeling) gemeenten geldt dat provincies vooraf helder moeten aangeven welke inhoudelijke prioriteiten zij vanuit het provinciale kader willen leggen. Daarbij zijn de doelstellingen van de wet SV en het inhoudelijke toetsingskader maatgevend. Wanneer een provincie aanvullende prioriteiten wil stellen zal zij zowel richting de Minister van VROM als richting gemeenten daarvan de noodzaak en redelijkheid moeten aantonen.

Ten aanzien van de verdeling over de niet-rechtstreekse gemeenten mag de provincie – met inachtneming van het ISV-toetsingskader – een eigen afweging maken. Omdat dat kan betekenen dat bepaalde niet-rechtstreekse gemeenten minder ISV ontvangen dan zij op grond van een «objectieve sleutel» zouden hebben gekregen zal die afweging met waarborgen moeten zijn omkleed.

De provinciale verdeelcriteria dienen binnen een nader te bepalen termijn na de indicatieve verdeling te worden vastgesteld. Net als de recht-

streekse gemeenten moeten de niet-rechtstreekse gemeenten immers tijdig inzicht hebben in de beschikbare bijdrage om gericht aan de slag te kunnen gaan met het opstellen van het ontwikkelingsprogramma. Ook zal rekening moeten worden gehouden met eventuele bestaande afspraken van VROM m.b.t. gemeenten of groepen van gemeenten.

Voor de kleinste gemeenten, waar geen sprake is van een structurele vernieuwingsopgave, kan de provincie besluiten tot subsidietoekenning op projectmatige basis. D.w.z. dat de betreffende gemeenten desgewenst zonder een ontwikkelingsprogramma – maar op basis van een concreet plan – voor een bijdrage in aanmerking kunnen komen. Overigens blijft ook op het gebied van de stedelijke vernieuwing de mogelijkheid bestaan dat gemeenten onderling – op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen – samenwerken. Ontwikkelingsprogramma's die gezamenlijk door 2 of meer gemeenten zijn ontwikkeld (en vastgesteld door de betreffende gemeenteraden) zullen door VROM en de provincies materieel op dezelfde manier worden behandeld als ontwikkelingsprogramma's van afzonderlijke gemeenten. Zaken als de financiële verplichting, de uitbetaling, de verantwoording e.d. zullen formeel wel via de afzonderlijke gemeenten blijven lopen.

2.5 De verdeelsystematiek van het ISV

Hieronder wordt beknopt beschreven hoe de verdeling van het ISV over gemeenten in zijn werk zal gaan. Bij die verdeling moet in het oog worden gehouden dat de middelen voor het overgrote deel afkomstig zijn uit bestaande budgetregelingen. Zeker in de beginjaren zullen de kasritmes, de oorspronkelijke doelstellingen (bijv. stadsvernieuwing) en de bestaande afspraken hun stempel drukken op de verdeling van het ISV.

De verdeelsystematiek van het ISV bestaat uit 2 onderdelen. Het eerste onderdeel is de *indicatieve verdeling* van het ISV-budget zoals die vooraf door de Ministers van VROM en onderscheidenlijk de provincies zal worden bekendgemaakt. Om gemeenten in staat te stellen om een programma te ontwikkelen dat betrekking heeft op langjarige ontwikkelingstrajecten m.b.t. de fysieke omgeving én om daarover een zekere mate van commitment van corporaties en de particuliere sector te kunnen verkrijgen is het noodzakelijk dat gemeenten vooraf inzicht hebben in de orde van grootte van de rijksbijdrage waarop ze – onder voorbehoud van de jaarlijkse begrotingsvaststelling – kunnen rekenen. Daarom zullen de Ministers van VROM – voor de rechtstreekse gemeenten – EZ tijdig een indicatieve verdeling over de rechtstreekse gemeenten en de 12 provincies bekendmaken. Het deel van het ISV-budget dat op deze manier zal worden verdeeld zal voor de eerste vijfjaarsperiode in een orde van grootte liggen van ongeveer 90% van de totaal per 1 januari 2000 voor ISV beschikbare geldstromen.

De verdeling zal voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op een zoveel mogelijk geobjectieerde benadering van de gemeentelijke behoefte aan rijksbijdragen voor stedelijke vernieuwing. Momenteel wordt daartoe – in overleg met gemeenten en provincies – gewerkt aan de ontwikkeling van een zoveel mogelijk geïntegreerde ISV-verdeelsleutel voor de verdeling van het beschikbare budget voor het eerste ISV-tijdvak van vijf jaren. In die sleutel zal met de behoeftenramingen, zoals die ten grondslag hebben gelegen aan de geldstromen die opgaan in het ISV (zoals de stadsvernieuwing, de herijking van de stadsvernieuwing, de herstructureringsopgave de Vinac-afspraken, afspraken over bodemsanering), rekening worden gehouden.

We zullen er op toezien dat de indicatieve verdeling volledig recht doet aan bestaande afspraken (bijv. stadsvernieuwingsfonds en incidentele afspraken zoals met het Noorden en Lelystad).

Voor de zomer van 1999 zal de indicatieve verdeling voor het eerste ISV-tijdvak aan u worden voorgelegd. Het ISV-budget zal in vijf jaarlijkse termijnen worden uitbetaald. Indien onverhoopt budgettaire omstandigheden daartoe aanleiding geven kunnen maximaal twee uitbetalingsjaren aan deze periode worden toegevoegd.

In de tweede plaats zijn wij voornemens de beleidsconcurrentie te bevorderen door een beperkt deel van het ISV-budget te bestemmen voor gemeenten die in kwalitatieve zin op onderdelen van de stedelijke vernieuwing uitzonderlijk of innovatief presteren. Aan die gemeenten zal een *aparte rijksbijdrage* kunnen worden verstrekt. Die extra bijdragen zouden zowel betrekking kunnen hebben op de kwaliteit van het ontwikkelingsprogramma als op concrete projecten in de fase van de realisatie ervan. Een dergelijke «bonus» kan naar onze mening vooral in deze fase – waarin zowel het ISV als bijv. de herstructurering zich nog ontwikkelen – een extra prikkel zijn voor kwaliteit en innovatie. Hiermee komen we ook tegemoet aan de suggestie die de Sociaal Economische Raad heeft gedaan in zijn advies «Samen voor de stad» om te komen tot «gezonde vormen van beleidsconcurrentie». De Raad deed de aanbeveling om in aanvulling op de bestaande middelen uit het gemeentefonds en de structurele middelen voor een meerjarig stedelijk ontwikkelingsbeleid te komen met een beperkt prestatiebudget waarin prikkels zijn ingebouwd om tot betere resultaten te komen. Deze rijksbijdrage zal in de eerste vijfjaarsperiode beperkt van omvang zijn (maximaal 5% van de voor het ISV beschikbare geldstromen). De mate en vorm waarin deze prikkel in de toekomst verder zal worden uitgebouwd zullen afhangen van de resultaten van monitoring en evaluatie.

Wij overwegen – in samenspraak met gemeenten, provincies en marktpartijen – vooraf thema's te benoemen waarop de kwaliteit in dit verband in het bijzonder zal worden beoordeeld. Voorbeelden daarvan zouden kunnen zijn: een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in relatie tot sociaal-culturele infrastructuur en stads-economie, een innovatieve herstructureringsaanpak, vernieuwende methoden van betrokkenheid van marktpartijen.

In de wet SV zal overigens ook de mogelijkheid worden opengehouden om een tijdelijke stimuleringsregeling in het leven te roepen. Een dergelijke, beperkte subsidieregeling kan nodig zijn om – in aanvulling op de meer structurele geldstroom in het ISV – bepaalde ontwikkelingen op het gebied van de stedelijke vernieuwing gericht en tijdelijk te stimuleren. Vanuit het algemene streven naar integratie en ontkokering dient een dergelijke specifieke regeling natuurlijk slechts bij hoge uitzondering te worden ingesteld.

2.6 Monitoring, visitatie en evaluatie

Het sturingsconcept van het ISV brengt met zich dat de voortgang van het proces van stedelijke vernieuwing intensief wordt gemonitord en geëvalueerd. Immers, de rijksoverheid gaat op een kernpunt van beleid omvangrijke meerjarige verplichtingen aan zonder tussentijdse verantwoordingsrapportages.

Er zal een systeem worden opgezet van structurele monitoring van de ontwikkelingen op het gebied van de stedelijke vernieuwing. Daarbij zullen het geheel vernieuwde Woningbehoefte onderzoek en de Kwalita-

tieve Woonregistratie een belangrijke rol spelen. In het wetsvoorstel SV zullen gemeenten worden verplicht om desgevraagd aan de Minister van VROM onderscheidenlijk de provincie alle informatie aan te leveren die relevant is voor het volgen van de voortgang van de stedelijke vernieuwing en/of de evaluatie van het ISV.

Daarnaast zijn wij voornemens om een systeem van visitatie op te zetten. In een dergelijk systeem werken gemeenten, provincies en rijksoverheid aan verbetering van de kwaliteit en uitvoering van de stedelijke vernieuwing door zelfanalyse, evaluatie en uitwisseling van ervaringen. Een onafhankelijke visitatiecommissie zou het beleid van de steden – in samenspraak met die steden zelf – kunnen analyseren. Daarbij zou ook de rol van particuliere instanties en organisaties worden betrokken. De uitkomsten van de onderzoeken kunnen worden beschouwd als de kwalitatieve verdieping van de cijfers over de voortgang van de stedelijke vernieuwing en zullen voor alle partijen input zijn in hun vervolgtrajecten. Door het ministerie van VROM zullen de uitkomsten bijvoorbeeld worden meegewogen bij de evaluatie van het ISV. De uitkomsten van het visitatietraject zullen ook naar de Tweede Kamer worden gestuurd. We streven ernaar dat halverwege de vijfjaarsperiode in elk geval alle rechtstreekse gemeenten en alle provincies aan een visitatieronde meedoen.

Voor beide onderwerpen – structurele monitoring en visitatie – is de samenhang met het grote stedenbeleid van veel belang. De visitatie wint aan waarde als de vitalisering van de steden in den brede – d.w.z. zowel sociaal, fysiek als economisch – onderwerp van analyse is. Dan kunnen immers ook de dwarsverbanden worden gelegd die van belang zijn voor het rendement van de inspanningen in de verschillende kolommen. Wij streven er daarom naar het ISV-visitatietraject voor de rechtstreekse gemeenten zoveel mogelijk in te passen in het visitatietraject van het grotestedenbeleid. Hetzelfde geldt voor de structurele monitoring. Ook daar willen we in overleg met de Minister van GSI komen tot een stroomlijning van informatiebehoefte, onderzoeken en rapportages.

In 2004 zullen we – mede naar aanleiding van de resultaten van de uitkomsten van de structurele monitoring (en wellicht de visitatieronde) – een evaluatie van het ISV naar de Tweede Kamer sturen. Deze evaluatie zal kunnen worden benut voor eventueel gewenste bijstellingen voor de tweede vijfjaarsperiode.

2.7 Verantwoording

In het verantwoordingstraject van het ISV staat niet de besteding van de rijksmiddelen – die in verhouding tot de benodigde maatschappelijke investeringen relatief gering zijn – maar de verantwoording op het maatschappelijk rendement voorop.

Vanaf het moment dat wij op basis van een gemeentelijke ontwikkelingsprogramma een ISV-bijdrage verlenen, fungeren de in het ontwikkelingsprogramma benoemde meetbare doelstellingen als de prestatie die de gemeente moet gaan leveren.

In logisch vervolg daarop zullen de gemeenten aan het eind van de vijfjaarsperiode een eindverantwoording moeten uitbrengen aan VROM onderscheidenlijk de provincies. In die verantwoording zal de gemeente moeten aangeven in hoeverre de beoogde effecten zijn gerealiseerd en wat er de oorzaken van zijn dat de resultaten – naar boven of beneden – afwijken van de oorspronkelijke ambities. Die formele eindverantwoording kan worden beschouwd als de laatste fase van de communicatie tussen de bestuurslagen over de voortgang en resultaten

van de vijfjaarsperiode ISV. Over de geaggregeerde resultaten zal aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

In de regel zal de eindverantwoording voor beide partijen geen verrassingen opleveren. Immers door monitoring en visitatie hebben alle betrokkenen steeds een goed beeld van de voortgang. Mocht de verantwoording vragen oproepen dan zullen wij onderscheidenlijk de provincie natuurlijk in contact treden met de betreffende gemeente. Indien wij onderscheidenlijk de provincie tot de conclusie komen dat er in redelijkheid kan worden gesproken van verwijtbaar slecht presteren van de gemeente dan zal een sanctie worden getroffen.

Omdat een financiële sanctie (het opschorten van uitbetalingen) de gemeente kan belemmeren in het aangaan van overeenkomsten met investeerders zullen wij onderscheidenlijk de provincie daarbij in eerste instantie interveniëren in de vorm van aanvullende voorwaarden voor het nieuwe ISV-tijdvak.

Er zal ook een wettelijke basis worden gecreëerd om – in geval dat uit signalen blijkt dat een gemeente in ernstige mate in gebreke blijft – tussentijds interventie van VROM mogelijk te maken. VROM c.q. de provincie zal in beide gevallen daarover natuurlijk eerst met de betreffende gemeente in overleg treden.

Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht is het overigens ook altijd mogelijk om tussentijds, bijv. als een gemeente in ernstige mate in gebreke blijft, een financiële sanctie te treffen.

De provincies brengen n.a.v. de eindverslagen van gemeenten een verslag uit aan de Minister van VROM.

De controle op de rechtmatigheid van de bestedingen geschiedt door de gemeentelijke accountant (single audit).

III Implementatie en overgangsproblematiek

3.1 Implementatie

De invoering van het ISV zal van gemeenten en provincies een behoorlijke inspanning vergen. Het ISV vergt immers een omslag in het denken en het werken in de fysieke kolom van zowel de gemeenten als de provincies. Het leggen van zinvolle verbanden tussen de verschillende beleids-terreinen en het aangaan van samenwerkingsrelaties met uiteenlopende particuliere instanties kosten tijd en energie. Een gemeente die daadwerkelijk «in de geest van het ISV» wil gaan werken zal vaak ook haar organisatie willen aanpassen. Gemeenten zullen de tijd nodig hebben om een en ander te internaliseren en in te passen in hun lopende trajecten. Wij zien de invoering van het ISV daarom nadrukkelijk als een groeimodel. De ambities die wij hebben ten aanzien van bijv. de integraliteit van beleid, het sturen op effecten en het belonen van innovatie en kwaliteit zullen minstens een «vijfjaarsperiode» nodig hebben om goed vorm te krijgen. Daarom hechten wij ook veel belang aan een goede monitoring en evaluatie. De al eerder genoemde visitatiecommissies zouden daarbij een rol kunnen spelen.

Wij streven ernaar gemeenten zoveel mogelijk te ondersteunen bij het ontwikkelen van visies en programma's. Daartoe zullen in de loop van dit jaar – in samenwerking met de VNG en het IPO – gerichte voorlichtings-activiteiten worden ondernomen. Die zullen gericht zijn op overdracht van kennis (bijv. de toepassing van het vernieuwde Woningbehoefte-onderzoek voor de analyse van de lokale problematiek) en het stimuleren

van de lokale procesgang. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de processen die binnen de verschillende gemeenten al in gang zijn gezet.

Enkele grote steden hebben ons de suggestie gedaan om gezamenlijk te komen tot een Innovatiecentrum Stedelijke Vernieuwing. Aan een dergelijk centrum – primair bedoeld om de innovatie van de stedelijke vernieuwing te ondersteunen – zouden uiteenlopende organisaties op het gebied van de stedelijke vernieuwing kunnen deelnemen: departementen, belangenorganisaties, kennisinstututen, provincies, gemeenten, bedrijfsleven e.d. Het centrum zou een kennisbank over stedelijke vernieuwing kunnen opbouwen, innovatief onderzoek kunnen laten doen, pilots kunnen (doen) uitvoeren, kennisoverdracht kunnen stimuleren e.d. Over die suggestie zullen wij met betrokkenen in overleg treden. We zullen dat in elk geval ook goed afstemmen met het initiatief om te komen tot een kenniscentrum in het kader van het GSB.

3.2 Overgangsproblematiek

Het ISV vervangt verschillende oude regelingen. Opheffen van deze regelingen kent verschillende overgangsproblemen waarvoor een oplossing gevonden dient te worden. De belangrijkste problemen zijn dat de regelingen verschillende budgethouders kennen, vaak nog een langdurig uitvoeringstrajekt hebben en dat er sprake is van spaarsaldi (al of niet vrij besteedbaar). We zullen de afbouw van de oude regelingen niet opnemen in de wet SV zelf maar in een afzonderlijke Invoeringswet SV. We streven ernaar deze wet samen met het wetsvoorstel SV rond de zomer aan u voor te leggen.

Voor wat betreft de integratie van het Besluit lokatiegebonden subsidies (BLS) in het ISV is een complicerende factor dat de Vinex-afspraken – waaraan de verdeling van dat BLS is gerelateerd – zijn gesloten met de BON-regio's en de provincies. Voor beide categorieën is ons uitgangspunt dat de Vinex-afspraken niet mogen worden aangetast door wijzigingen in de juridische grondslag van de grondkostensubsidie. Voor wat betreft de provincies betekent dat, dat per provincie zal moeten worden bezien of het mogelijk en zinvol is om de toegezegde BLS-budgetten uit te splitsen naar de betrokken gemeenten (die het dan als integraal onderdeel van het ISV kunnen besteden, met inachtnaam van de Vinex-afspraken). Voor wat betreft de BON-regio's geldt dat – zolang de Kaderwet (die conform het regeerakkoord geëvalueerd zal worden) van kracht is – het bestuur van de betreffende BON-regio in formele zin budgethouder zal blijven voor de toegezegde BLS-budgetten (zij het dat die nu formeel op grond van de wet SV worden verstrekt).

Vanuit de gedachte dat de implementatie van het ISV een belangrijke eerste stap is in een groeiemodel zullen we op rijksniveau een beperkt deel van het voor het eerste ISV-tijdvak beschikbare ISV-budget (maximaal 5%) reserveren voor onvoorziene, incidentele knelpunten op het gebied van de stedelijke vernieuwing. Voor de aanwending van dit budget zullen wij vooraf heldere criteria vaststellen. Indien van dit budget geen gebruik hoeft te worden gemaakt zullen we het voor het einde van het tijdvak alsnog over de gemeenten verdelen.

Mede in verband met het opheffen van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing zal worden onderzocht of de bepalingen m.b.t. het stadsvernieuwingsplan en de leefmilieuverordening in de Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen worden opgenomen.

In het jaar 2003 zal de werking en effectiviteit van het ISV integraal worden geëvalueerd. Daarbij zullen ook de resultaten van de evaluatie van de stedelijke vernieuwingsopgave – zoals die in de nota Stedelijke vernieuwing is aangekondigd – worden betrokken.

3.3. De procedure

Momenteel wordt gewerkt aan het wetsvoorstel SV. We hopen dit wetsvoorstel rond de zomer van 1999 naar de Tweede Kamer te kunnen sturen. Zoals eerder in deze brief is aangekondigd zullen we voor de zomer van 1999 een afzonderlijke brief naar de Tweede Kamer sturen met daarin concrete uitgewerkte voorstellen voor het inhoudelijk toetsingskader en voor de indicatieve verdeling van het budget voor het eerste ISV-tijdvak (2000 t/m 2004).

Op basis van de uitkomsten van de bespreking van beide brieven met de Kamer kunnen gemeenten zich dan bij het opstellen van hun ontwikkelingsprogramma's stedelijke vernieuwing voorbereiden op de inwerkingtreding van de wet ISV. Ook provincies zullen zich dan kunnen gaan voorbereiden op hun ISV-taken.

De implementatie van het ISV zal door VROM, IPO en VNG worden begeleid in de zin van voorlichting en ondersteuning. Daarbij zullen ook handvatten worden aangereikt voor het – in samenwerking met de particuliere sector – tot stand doen komen van ontwikkelingsprogramma's.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
G. Ybema