

Vergaderjaar 2003–2004

29 211

Rijksbeleid stedelijke vernieuwing

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2004

Rapport Algemene Rekenkamer

In september 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Rijksbeleid stedelijke vernieuwing* (29 211, nrs. 1 + 2), waarin ze tot de slotsom kwam dat de minister van VROM de verantwoordelijkheid voor het systeem van stedelijke vernieuwing tot dan toe te beperkt had ingevuld. Bij voortzetting hiervan achtte 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.

In haar reactie op het concept-rapport liet de minister van VROM weten nog niet in te kunnen gaan op alle conclusies en aanbevelingen, omdat zij niet vooruit wilde lopen op de besluitvorming van het kabinet over de vormgeving van de tweede fase van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) in het kader van de derde tranche van het grotestedenbeleid (GSB). In het nawoord van het rapport schreef de Algemene Rekenkamer dat ze het tot haar taak rekent de minister na het kabinetsbesluit alsnog om een definitieve reactie 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. Op 26 april 2004 (21 062, nr. 116) is de Tweede Kamer per brief over de definitieve besluitvorming geïnformeerd door de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Desgevraagd heeft de minister van VROM bij brief van 13 juli 2004 een *definitieve* reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer gegeven.

Definitieve reactie minister VROM

De minister benadrukt in haar brief dat bij ISV rekening moet worden gehouden met andere delen van het grotestedenbeleid dat voor de periode 2005–2009 is ontwikkeld. Een evenwicht tussen gemeentelijke beleidsvrijheid en sturing door het Rijk acht de minister van belang. Vervolgens geeft ze een definitieve reactie op de conclusies en aanbeve-

lingen zoals die puntsgewijs in bijlage 2 van het rapport van de Algemene Rekenkamer waren opgenomen.

De Algemene Rekenkamer zet hieronder de belangrijkste punten op een rij en geeft daarbij tevens haar commentaar. Zij richt zich daarbij op onderdelen waarvoor ze aanbevelingen voor de *toekomstige* uitvoering in haar rapport had geformuleerd en die nu in het licht van het tweede ISV-tijdvak (2005 tot en met 2009) en het derde GSB-tijdvak kunnen worden geplaatst. Weliswaar bevatte haar rapport en de reactie van de minister ook uitspraken over de verantwoording over het eerste ISV-tijdvak (2000 tot en met 2004), maar over de voortgang op dat onderdeel rapporteert de Algemene Rekenkamer in haar jaarlijkse *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van VROM*.¹ De Algemene Rekenkamer wil in dat verband nog wel vermelden dat ze – in tegenstelling tot wat ze in haar rapport concludeerde – met de minister van mening is dat de Wet Stedelijke Vernieuwing weliswaar eist dat de verleende voorschotten worden besteed aan stedelijke vernieuwing, maar dat deze wet niet voorschrijft dat middelen worden ingezet voor de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's. De Wet Stedelijke Vernieuwing gaat ervan uit dat stedelijke vernieuwing meer kan omvatten dan hetgeen in de ontwikkelingsprogramma's is geformuleerd.

Doelstellingen duidelijker formuleren

In haar rapport concludeerde de Algemene Rekenkamer dat er onvoldoende duidelijkheid is over de landelijke doelstellingen voor stedelijke vernieuwing. Zij beval de minister aan om voor het tweede ISV-tijdvak landelijke doelstellingen te formuleren waarvan de realisatie door middel van de stedelijke meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP's) kan worden vastgesteld. Ook zouden afspraken met steden meer specifiek, meetbaar, realistisch en consistent moeten zijn dan in het eerste tijdvak.

In haar definitieve reactie stelt de minister dat met het definitieve kabinetsvoornemen *Samenwerken aan een Krachtige stad* een belangrijke stap voorwaarts is gezet. Ze noemt daarbij elementen als het sturen op resultaat, het «SMART»² formuleren van een beperkt aantal *output*-doelstellingen en indicatoren, het niet meer rechtstreeks sturen op (lastig te beïnvloeden) *outcomedoelstellingen*, het scherper afrekenen op de overeengekomen prestaties en het gericht treffen van sancties. Voor de *outputdoelstellingen* «nieuwbouw van woningen», «bodemsanering en geluidssanering», «aantal toegankelijke woningen» en «verbetering luchtkwaliteit» zijn landelijke doelstellingen geformuleerd. De minister stelt dat de bijdrage van de MOP's aan de realisatie hiervan dus eenvoudig kan worden vastgesteld. Andere doelstellingen worden vooral bepaald door de lokale situatie en bestuurlijke prioriteiten, maar zullen eveneens zodanig moeten worden geformuleerd dat afrekenbare afspraken kunnen worden gemaakt.

Er worden geen *outcomedoelstellingen* met gemeenten afgesproken, maar de voortgang daarop zal door middel van evaluatieonderzoek worden gevolgd.

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat een eerste stap is gezet naar een meer gerichte doelformulering. Ook stelt zij met instemming vast dat per doelstelling streefwaarden zullen worden geformuleerd. Zij verwacht dat de realisatie van de landelijke doelstellingen hierdoor beter gevolgd zal worden en zal dit proces met belangstelling volgen.

¹ In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer gemeld dat voor stedelijke vernieuwing risico's bestaan met betrekking tot de betrouwbaarheid van de beleidsverantwoording. De Algemene Rekenkamer zal in het kader van haar Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van VROM 2005 de rechtmatigheid van de afrekening van de ISV-voorschotten beoordelen.

² Een afkorting die staat voor specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, en tijdbonden. Tegenwoordig spreekt men ook van SMART-C, waarbij de C voor «consistent» staat.

Informatie uit steden beter onderbouwen

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport dat de minister relatief weinig gestructureerde (voortgangs)informatie tot haar beschikking had over het bereiken van doelstellingen van de afzonderlijke steden. De meeste informatie is alleen op geaggregeerd niveau (betrekking hebbend op heel Nederland) beschikbaar.

De bijstelling van de monitor die de minister in haar voorlopige reactie aankondigde – en in de definitieve reactie bevestigt – komt hieraan deels tegemoet. De informatie bij de vervolgmetingen komt namelijk voortaan voor een groter deel beschikbaar op het niveau van de individuele steden. Niet alle problemen zijn daarmee echter opgelost. Wat bijvoorbeeld 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.

In haar definitieve reactie maakt de minister onderscheid tussen verantwoordingsinformatie en monitorinformatie. Op basis van verantwoordingsinformatie wordt met gemeenten afgerekend en daarom moet deze om redenen van rechtszekerheid aan hogere eisen voldoen dan monitorinformatie.

Bij de verantwoordingsinformatie die gemeenten verstrekken over de geleverde prestaties in de ISV-II-periode zal de gemeentelijke accountant een mededeling van getrouwheid afgeven, zo stelt de minister. Ook de omstandigheid dat de in ontwikkeling zijnde periodieke GSB-III-voortgangsmeter meer één op één aansluit bij de afgesproken prestaties, zal volgens de minister bijdragen aan een betere borging van de juistheid van de resultaatverantwoording.

Als gemeenten gevraagd zouden worden om ook monitorinformatie (systematisch) met schriftelijke stukken te onderbouwen en het Rijk deze (systematisch) te laten controleren, zouden de bestuurslasten flink stijgen. Dat is volgens de minister niet nodig omdat de monitorinformatie betrouwbaar genoeg is voor het verkrijgen van een globaal inzicht van stedelijke vernieuwing in de G30 als geheel en in elk van de steden afzonderlijk. Voor de nieuwe periode kunnen de meeste monitorgegevens op stadsniveau worden afgeleid uit landelijke registratiebestanden. Volgens de minister mag aangenomen worden dat de instanties die deze bestanden aanleggen (waaronder het CBS) oog hebben voor de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens. Ook stadsaccounts (contactpersonen van VROM) die de stedelijke vernieuwing in de steden intensief volgen, zouden onbetrouwbaarheid van de informatie moeten opmerken. Verder stelt de minister dat voor met name de doelstelling «wonen» informatie nodig is die gemeenten rechtstreeks moeten leveren. In overleg met de gemeenten zal worden onderzocht of deze informatie ook kan worden gebruikt voor de verantwoording, en daarmee aan de hoge eisen van betrouwbaarheid moet voldoen.

De Algemene Rekenkamer hanteert het uitgangspunt dat de minister zich bij subsidievaststellingen moet baseren op betrouwbare en dus – door een onafhankelijke derde – gecontroleerde verantwoordingsinformatie. De toezegging dat de gemeentelijke accountant een mededeling van getrouwheid afgeeft bij de geleverde prestaties komt aan dat uitgangspunt tegemoet.

Met betrekking tot de opmerkingen van de minister over aan de voortgangsinformatie te stellen eisen merkt de Algemene Rekenkamer op dat de minister in ieder geval transparant moet zijn over de kwaliteit van de informatie die zij aan de Tweede Kamer rapporteert. De minister moet zich van de betrouwbaarheid van derdeninformatie vergewissen als ze daarvan gebruik maakt. Het uitvoeren van risicoanalyses kan de minister daarbij inzicht verschaffen in de kwaliteitsrisico's van derdeninformatie.

De Algemene Rekenkamer hanteert het standpunt dat het risico dat derdeninformatie niet voldoet aan de stellen kwaliteitseisen per leverancier van de informatie varieert.¹ Belanghebbende informatieleveranciers – bijvoorbeeld gemeenten in geval van ISV – kennen grotere risico's dan leveranciers die geen belanghebbende zijn, zoals het CBS.

Kwaliteit behoefteraming moet verbeterd

De Algemene Rekenkamer oordeelde dat de voorspellende waarde van de behoefteraming in de nota *Stedelijke Vernieuwing (1997)* onvoldoende was.

In haar definitieve reactie blijft de minister van oordeel dat de behoefteraming nog voldoende actueel is voor de voorbereiding van het tweede ISV-tijdvak. Een nieuwe raming zou niet tijdig met resultaten kunnen komen. Het is de bedoeling om in 2007 de resultaten te presenteren van de integrale behoefteraming voor de periode 2010 tot 2020. Conform het advies van de Algemene Rekenkamer zullen gevoeligheidsanalyses daar deel van uit maken. In 2007 zullen eveneens de resultaten van de «GSB midterm review» worden gepresenteerd. Belangrijk onderdeel daarvan is de vooruitblik op de beleidsinhoudelijke doelstellingen voor de nieuwe meerjarenperiode vanaf 2010.

Over de kwaliteit van de beginraming verschillen de minister en de Algemene Rekenkamer van mening. De minister is van oordeel dat de raming uit 1997 voldoende actueel is voor de voorbereiding van het tweede tijdvak. Maar wezenlijke onderdelen van de raming behoeven volgens de Algemene Rekenkamer bijstelling. Zo was de verwachting dat met de rijksbijdrage voor de periode 1997–2010 meer dan het tienvoudige aan investeringen zou worden uitgelokt, het zogeheten «multiplier»-effect. Inmiddels zijn bezuinigingen doorgevoerd op dit ISV-budget. De minister meldde dit voorjaar desondanks dat de ambities onverminderd blijven.² Dat betekent dat het rijksbudget méér dan het tienvoudige aan investeringen zou moeten genereren voor hetzelfde beleidsresultaat (dan wel de beleidsresultaten zouden met minder budget moeten kunnen worden bereikt). Dergelijke ambities zou de minister nader moeten onderbouwen.

Slot

In de slotbeschouwing van het rapport concludeerde de Algemene Rekenkamer dat stedelijke vernieuwing een beleidsveld is waarop de VBTB-gedachte nog niet echt wortel heeft geschoten. De Tweede Kamer zou in nog heel beperkte mate weten wat de minister wil bereiken met de inzet van ruim € 2 miljard in de jaren 2000–2004, en het zal na die periode ook moeilijk zijn in kaart te brengen wat ermee bereikt is. Uit de definitieve reactie van de minister blijkt dat er het afgelopen jaar een aantal positieve ontwikkelingen in gang is gezet, waarvoor de Algemene Rekenkamer haar waardering uitspreekt. De Algemene Rekenkamer zal de uitvoering van het stedelijk vernieuwingsbeleid en de resultaten daarvan ook in het tweede tijdvak met belangstelling blijven volgen.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

¹ Algemene Rekenkamer, Staat van de beleidsinformatie 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 550, nrs. 1–2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 453 en 21 062, nr. 5.