

**De Behoeftte aan
Stedelijke
Vernieuwing
2010-2019**

**Beleidsvarianten voor herstruc-
turering, functieverandering en
uitleg**





De Behoeftte aan Stedelijke Vernieuwing 2010-2019

Beleidsvarianten voor herstructurering,
functieverandering en uitleg

Uitgevoerd in opdracht van Ministerie van
VROM - DG Wonen

Jan Brouwer, Rob de Wildt, Thijs Luijkx
September 2006 | r2006-0052JB

ABF RESEARCH

VERWERSDIJK 8 | 2611 NH DELFT | T [015] 2123748

RIGO

DE RUITERKADE 138 | 1011 AC AMSTERDAM | T [020] 5221111



Inhoudsopgave



Samenvatting	1
1 Inleiding en aanpak	11
2 Achtergrond	17
2.1 Afbakening	17
2.2 Woningbouwafpraak (WBA) gebieden	19
2.3 Aandachtswijken	23
3 Omgevingsscenario's	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Uitgangspunten	33
4 Beleidsvarianten	35
4.1 Uitgangspunten varianten	35
4.2 Bouwprogramma	36
4.3 Kosten en opbrengsten	40
4.4 Verdeling kosten	43
4.5 Effecten van investeringen in stedelijke vernieuwing en stedelijke uitleg	46
Bijlage: Wijken en locaties	51
Bijlage: Literatuurlijst	65





Samenvatting

Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het opstellen van een aantal beleidsvarianten voor de stedelijke vernieuwing en stedelijke uitleg in de periode 2010-2019. Het rijk draagt via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) bij aan herstructurering van wijken en de ontwikkeling van nieuwe woonlocaties. Met behulp van een aantal varianten met een verschillende intensiteit van beleidsinzet wordt geprobeerd inzicht te geven in de toekomstige benodigde rijksbijdrage voor ISV en BLS. De varianten zijn gebaseerd op diverse constatering, uitgangspunten en verwachtingen. Het resultaat is een overzicht van de omvang van de inspanning van de Rijksoverheid in relatie tot de mogelijke directe, indirecte en externe effecten. In deze samenvatting worden deze in het kort weergegeven.

Constateringen

De bouwtechnische toestand van de woningvoorraad is de laatste decennia sterk verbeterd. Dankzij de grote inspanning via de stadsvernieuwing en de particuliere woningverbetering staat de woningvoorraad er bouwtechnisch goed voor [2].

De woontechnische kwaliteit en de kwaliteit van de woonomgeving sluit echter in grote delen van de woningvoorraad niet meer aan op de woonwensen.

Er zijn met name na de Tweede Wereldoorlog veel eenzijdige, dichte en relatief goedkope wijken gebouwd. In deze wijken komen veel achterstanden en problemen voor. Daarnaast is er nog een groot aantal vooroorlogse wijken waarvan de woonomgeving matig tot slecht is. De stadsvernieuwing was vooral gericht op de verbetering van de woningvoorraad en niet van de kwaliteit van de woonomgeving. In de beide typen van wijken is in veel gevallen sprake van een concentratie van achterstanden en problemen in fysiek en sociaal-economisch opzicht. Dit zijn aandachtswijken genoemd.

Er is sprake van een aandachtswijk als fysieke en sociaal-economische achterstanden en problemen duidelijk groter zijn dan gemiddeld. Als statistische maat is 2 maal de standaardafwijking tussen wijken genomen. Deze wijken kennen meervoudige problematiek.

Aandachtswijken zijn vooral te vinden onder de stedelijke wijken van voor 1970 in de grote(re) steden. De sociaal-economische problemen betreffen een veel grotere mate van overlast en problemen met veiligheid. Wijken met sociaal-economische achterstanden hebben relatief veel bewoners met een lagere opleiding, geen werk en een lager inkomen.

Wijken met fysieke problemen hebben een gebrek aan ruimtelijke voorzieningen, weinig groen en parkeergelegenheid en fysieke overlast door verkeer of industrie. Fysieke achterstanden hebben betrekking op de kwaliteit van de woning en de woonomgeving.

Het aantal aandachtswijken is voor het eerste gemeten in 1998 en sindsdien niet meer afgenomen, ondanks de hoge economische groei in de jaren 1998 tot 2002. Door herstructurering en nieuwbouw in die jaren is er uiteraard sprake geweest van verbetering van de leefbaarheid van wijken, door veroudering en selectieve verhuisprocessen zijn er echter ook wijken bij gekomen. Met de beleidsinzet voor stedelijke vernieuwing in de afgelopen jaren is het dus gelukt om het aantal aandachtswijken min of meer op een constant niveau te houden. De investeringen zijn echter onvoldoende geweest om het aantal aandachtswijken te doen afnemen.

Een opvallend punt is het feit dat bewoners van aandachtswijken met gelijke achtergrondkenmerken toch minder slaagkansen hebben op de markt voor opleidingen, woningen en werk. De binding met sociaal-economische processen is bij bewoners uit aandachtswijken veel geringer, hetgeen slaagkansen doet verminderen.

De huidige rijksmiddelen voor stedelijke vernieuwing richten zich met name op de 31 GSB gemeenten. Een groot deel van de aandachtswijken is nog steeds in de grote steden (G4) te vinden en in mindere mate in de middelgrote steden (G27).

Sinds 2002 is via het Actieprogramma Herstructurering 56 wijken geprobeerd de uitvoering te versnellen en de uitgaven scherper in te zetten. De omvang van de nieuwbouw is in deze wijken de laatste jaren duidelijk toegenomen. Sociale effecten en ook andere indirecte gevolgen kunnen nog niet worden gemeten.

Het Besluit Locatiegebonden Subsidies draagt bij aan de uitbreiding van de woningvoorraad, zowel in als aan de rand van de stad. Door het Ministerie van VROM zijn voor de periode tot 2010 nieuwbouwafspraken gemaakt met de stadsgewesten. De productie is de laatste jaren redelijk in overeenstemming met deze afspraken.

Doelstelling en opgave stedelijk woonbeleid

De doelstelling van het stedelijk woonbeleid is door het Ministerie van VROM verwoord via de term vitale steden. Een vitale stad is een gedifferentieerde en gevarieerde, maar niet een gedeelde stad. Concentratie van kansarmoede kan op de lange termijn een maatschappelijk kruitvat zijn. Tevens is dit voor de economische kracht van de stad een onwenselijke ontwikkeling. Steden zijn de motor van de economie, menging van wonen en werken, draagvlak voor voorzieningen en aantrekkelijkheid van de stad als vestigingsplaats zijn daarbij essentiële elementen.

Voor deze studie is dat vertaald in voldoende woningbouw in en rond de stedelijke gebieden door (vervangende) nieuwbouw op geschikte locaties. Er wordt zodoende gebouwd op de plek waar de vraag tot uitdrukking komt. Bovendien kan dan een aanzienlijke reductie van het aantal aandachtswijken worden gerealiseerd.

Reductie van het aantal aandachtswijken moet leiden tot een duurzame exploitatie van wijken, het verminderen van sociaal-economische achterstanden en een reductie van sociale overlast met bijkomende kosten. Voldoende nieuwbouw in en rond stedelijke gebieden moet naast gezonde marktverhoudingen leiden tot het versterken van het stedelijk gebied, het vermijden van onnodige mobiliteit en het ontzien van groene gebieden.

De opgave is dus het vaststellen van de omvang van de stedelijke vernieuwing gericht op herstructurering en functieverandering in stedelijke gebieden en het vaststellen van de omvang van de stedelijke uitleg, gericht op het voorzien van de woningvraag. Via een aantal varianten is nagegaan wat de gevolgen zijn van een verschillende inzet van Rijksmiddelen en veranderende exogene omstandigheden.

Problemen

Bij de realisatie van de doelstelling komt een aantal problemen naar voren. In aandachtswijken zijn de inkomens laag en de vastgoedwaarden blijven achter, waardoor investeringen moeilijk van de grond komen. Bovendien veroudert de woningvoorraad en de woonomgeving. Het aantal woningen ouder dan 30 jaar neemt toe van 53% in 2000 naar 63% in 2010. Op zich hoeft dan geen probleem te zijn maar als dat ook gepaard gaat met achterblijvende kwaliteit van de woning en de woonomgeving kan dat tot problemen leiden. Verder zijn er geen reserveringen voor investeringen in de omgeving om deze wijken een nieuwe toekomst te geven.

Voor de stedelijke vernieuwing geldt dat de overheid de voornaamste initiatiefnemer is. Zonder eigen middelen en organisatie is dat natuurlijk onmogelijk. De voorbereiding van projecten brengt specifieke kosten met zich mee die niet door marktpartijen worden gedragen. De kosten voor het wegwerken van achterstanden ten aanzien van de omgeving en de aanpassing van wijkgebonden sociaal vastgoed kunnen evenmin via de markt worden verhaald.

Uitleggebieden rond grote steden zijn relatief duur door vele fysieke problemen die overwonnen moeten worden. Het gaat bijvoorbeeld om de aanleg van goede ontsluiting, fysieke aanpassingen en de duurdere inkoop van grond.

Het is een moeilijke opgave ouderen, huishoudens met kinderen en hogere inkomens in de stad te behouden. Veel steden hebben de bakens verzet. Het gemiddelde inkomen in de steden blijft niet verder achter, maar van een inhaal is nog geen sprake.

Kansen

Tegenover de genoemde problemen staan ook kansen. Het stedelijke gebied is voor allerlei vormen van nieuwe werkgelegenheid een uitstekende plek voor het ontplooiën van activiteiten.

De stad is bij uitstek een geschikte plek om te wonen voor alleenstaanden en tweeverdieners. Nabijheid en bereikbaarheid worden gecombineerd. Dat zou ook moeten gelden voor ouderen.

De woningcorporaties zijn een belangrijke partij op de woningmarkt. De positie van corporaties is de laatste jaren aanzienlijk versterkt. Dat biedt kansen voor het realiseren van de opgave.

Afbakening

Het grote stedenbeleid (GSB) bestaat uit drie pijlers: sociaal, fysiek en economisch. De voorliggende behoefteeraming richt zich op de fysieke pijler. Daartoe behoren investeringen in woningen, sociaal vastgoed, lokale infrastructuur en lokaal groen. De fysieke investeringen voor het milieu (luchtkwaliteit, water en geluids- en bodemsanering) zijn niet in de raming opgenomen. Het gaat in termen van overheidsmaatregelen om de doelen en middelen van de Wet Stedelijke Vernieuwing (met het Investeringsbudgets Stedelijke Vernieuwing, ISV en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS).

Het grote stedenbeleid kent niet alleen een fysieke pijler. Er wordt vanuit gegaan dat in de andere twee pijlers de huidige inspanningen wordt gehandhaafd.

De behoefteraming stedelijke vernieuwing voor de periode 2010-2019 heeft in de eerste plaats betrekking op alle stedelijke regio's waar het Ministerie van VROM woningbouwafspraken mee heeft gemaakt (de zg. WBA-gebieden). Dat zijn 26 stedelijke regio's met 4,8 miljoen woningen.

Binnen deze gebieden bevindt zich verreweg het grootste deel van de stedelijke wijken. Dat zijn de centrum stedelijke en buitencentrum woonmilieus met een hoge dichtheid en een grote herstructureeringsopgave. Daar staan 2,8 miljoen woningen. De stedelijke wijken die buiten de WBA-gebieden vallen zijn echter ook in de analyse betrokken, om er voor te zorgen dat gemeenten worden meegenomen die buiten de bouwafspraken vallen maar die wel te kampen hebben met stedelijke problemen (zoals Den Helder). Dit betreft nog eens 0,3 miljoen woningen.

Circa een derde van de woningen in de stedelijke wijken, ruim 1 miljoen woningen, staat in één van de aandachtswijken. De 56 wijken uit het Actieprogramma zijn weer eenderde van de aandachtswijken.

Het totale afgebakende gebied waarop deze behoefteraming betrekking heeft, betreft dus de WBA-gebieden en alle stedelijke wijken daarbuiten. In het afgebakende gebied staan 5,1 miljoen woningen.

Economische en demografische uitgangspunten: scenario's WLO

Voor de toekomstige macro-economische omstandigheden is gebruik gemaakt van de scenario's die door de planbureaus zijn opgesteld. Pas onlangs is de publicatie Welvaart en Leefomgeving [17] uitgebracht. In de behoefteraming is vooral gebruik gemaakt van het scenario Transatlantic Market (TM). Dit scenario kent een nationale oriëntatie met de nadruk op meer private dan publieke verantwoordelijkheden. Het TM-scenario gaat uit van 2,2% economische groei, een sterke individualisering met 1,0% groei van het aantal huishoudens en een beperkte immigratie. Als alternatief is nog gekeken naar het scenario Strong Europe (SE). In dat scenario is de economische groei iets lager en de immigratie juist hoger. De woningvraag naar sociale woningen is dan groter.

Ruimtelijke uitgangspunten: handhaven evenwicht tussen regio's

In de Nota Ruimte is als uitgangspunt gehanteerd dat het evenwicht ten aanzien van de omvang van de bevolking per regio zoveel mogelijk gehandhaafd moet blijven. Dat betekent dat iedere regio voor de eigen behoefte moet bouwen. De schaarse open ruimte in ons land blijft daardoor zoveel mogelijk gespaard.

Beleidsmatige uitgangspunten via 7 varianten

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van veranderingen in de externe omstandigheden en verschillen in de inzet van overheidsmiddelen is een aantal varianten doorgerekend. Het gaat in totaal om 7 varianten, te weten:

- Nulvariant zonder Rijksbijdrage
- Begrotingsvariant bij gelijke inzet van middelen, zoals die op dit moment op de rijksbegroting staan voor 2006-2009.
- Trendvariant bij ongewijzigd beleid maar veranderende exogene omstandigheden (TM)
- Trendvariant bij ongewijzigd beleid en lagere groei (SE)
- Ambitievariant met extra reductie aandachtswijken door hogere productie
- Ambitievariant met extra reductie aandachtswijken en kwaliteitsverbetering woonomgeving door een lagere dichtheid
- Ambitievariant met extra reductie aandachtswijken en kwaliteitsverbetering woonomgeving door lagere dichtheid en gericht op duurzaamheid

Bij de nulvariant is gekeken wat binnen de verwachte vraag- en aanbodverhoudingen nog rendabel gebouwd kan worden zonder overheidsbijdrage. Bij de andere varianten is er sprake van een toene-

mende overheidsinspanning en een hoger ambitieniveau. De ambitievarianten zijn vooral gericht op een aanzienlijke kwaliteitsverbetering van het stedelijk gebied hetgeen een zaak is van lange adem.

Financiële uitgangspunten: verdeling op basis van bestaande praktijk

Er zijn zoals gezegd twee financiële regelingen in dit verband van belang. Dat is in de eerste plaats het investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het huidige budget is ongeveer 300 miljoen euro per jaar. Verder het Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS) voor uitbreidingsnieuwbouw met een budget van 120 miljoen euro per jaar.

De omvang van de kosten en opbrengsten bij de aanpak van wijken is afgeleid van de huidige praktijk op basis van bijna 100 plannen in het stedelijk gebied en in de nieuwe uitleg. De plannen in het stedelijke gebied zijn in kaart gebracht door het RIGO en in de uitleg door Ecorys. De financiële uitgangspunten zijn, binnen de varianten waar sprake is van overheidsbijdragen, conform de huidige praktijkregels. Dat wil zeggen dat eventuele tekorten op de exploitatie zijn voor rekening van corporaties, gemeenten of het Rijk. De bijdrage van de overheid richt zich met name op de openbare ruimte en het sociaal vastgoed. Er is uitsluitend overheidssteun voor particuliere woningverbetering aan de onderkant van de markt en geen directe overheidsbijdrage voor nieuwbouw van woningen.

Ruwweg kan men zeggen dat er drie soorten aanpak zijn, te weten herstructurering, functieverandering en nieuwe uitleg. Herstructurering wordt vanuit de rijksoverheid mede gefinancierd via het ISV, functieverandering en nieuwe uitleg via het BLS.

Herstructurering betreft de vervanging en aanpassing van woningen en de verbetering van de woonomgeving in stedelijke wijken. De investeringskosten van de gemeente worden deels gedekt via het ISV. De kostenverdeling is op basis van het bestaande afsprakenkader; conform de handreiking "De kosten in beeld, de kosten verdeeld" [4]. Dat wil zeggen dat de verdeling van de kosten van gemeenten en corporaties naar eigen verantwoordelijkheid plaats vindt: de gemeente is verantwoordelijk voor de inrichting van de openbare ruimte en de voorzieningen en de corporaties voor de uitvoering van een sociaal plan en tijdelijke beheer bij herstructurering en de bouw (met onrendabele top) van sociale huurwoningen. Als er tevens nog sprake is van een resttekort op de exploitatie dan is de verdeling van de kosten gemaakt op basis van ervaring, dat wil zeggen 80% ten laste van corporaties en 20% ten laste van de overheid. De laatste stap in de verdeling van de kosten is de toedeling binnen overheid. Daarvoor is voor het ISV de verhouding 85% rijk en 15% gemeenten aangehouden.

Functieverandering betreft bijvoorbeeld oude bedrijfsterreinen of havengebieden die een woonfunctie krijgen. Dat zijn dus uitbreidingen van de woningvoorraad binnen het bestaand bebouwd gebied (BBG). Hiervoor zijn de middelen uit het BLS beschikbaar. Bij functieverandering is de vastgoedexploitatie sluitend voor marktpartijen en corporaties (met eventuele onrendabele top). Een eventueel exploitatietekort treedt op in de grondexploitatie en is voor rekening van de overheid. Ten aanzien van de kostenverdeling bij functieverandering ofwel de steun via BLS in bestaand bebouwd gebied (BBG) geldt: de gemeente levert als bijdrage in het tekort 15% van de investeringskosten en een eventueel resttekort is voor rekening van het rijk.

Nieuwe uitleg is doorgaans aan de rand van de stad en betreft de transformatie van onbebouwd gebied zoals landbouwgrond naar woongebieden. Eventuele steun loopt ook via het BLS. Voor de kostenverdeling geldt dat een eventueel exploitatietekort op de grondexploitatie voor rekening is van de overheid. Bij nieuwe uitleg is de verdeling gelijk: 50% gemeente en 50% rijk.

Het laatste financiële uitgangspunt betreft eventuele extra winsten of risico's. Deze blijven buiten beschouwing. Over het algemeen is de verwachting dat meer investeren in de stedelijke omgeving leidt

tot betere prijsverhoudingen. Dit is echter niet verrekend in de baten en lasten. De extra plussen of minnen zijn voor rekening van de investeerder.

Bouwprogramma afhankelijk van de rijksinzet

Er kan op grond van het scenario TM en SE een nieuwbouwprogramma worden afgeleid. Volgens dat programma worden er in de periode 2010-2019 80 duizend woningen per jaar gebouwd in heel Nederland. Het totale aantal onttrekkingen is in beide scenario's 25 duizend woningen per jaar ofwel een groei van de woningvoorraad van 55 duizend woningen per jaar. Het niveau van de nieuwbouw sluit daarmee redelijk aan op het niveau van de laatste 30 jaar. Het verschil wordt vooral gemaakt door het aantal onttrekkingen. In de jaren 90 was dat 13 duizend per jaar. In het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw zal dat oplopen naar 18 duizend per jaar en de verwachting is dat het aantal trendmatig verder toeneemt naar 25 duizend per jaar in het 2^{de} decennium. De groei van voorraad is met 55 duizend per jaar in de periode 2010-2019 zodoende lager dan de afgelopen jaren en sluit daarmee aan op de verwachte huishoudenontwikkeling. Pas na 2020 wordt een forse daling van de huishoudengroei verwacht.

Tabel 1: bouwprogramma2010-2019 per variant

varianten	WBA gebied en stedelijke wijken						Heel Nederland		
	Nieuw bouw				Onttrekkingen ISV	Uitbreiding	Nieuw bouw	Onttrekkingen	Uitbreiding
	ISV	BLS bbg	BLS uitleg	Totaal					
	<i>(dzd woningen per jaar)</i>								
nul-variant	13	11	18	41	9	33	62	15	47
TM begroting	16	12	21	49	13	37	70	19	51
TM trend	21	14	24	59	19	41	80	25	55
SE trend	21	14	24	59	19	41	80	25	55
TM ambitie AD wijken	27	20	21	68	25	43	83	31	52
TM ambitie kw aliteit	23	17	27	68	25	43	83	31	52
TM ambitie duurzaamheid	23	17	27	68	25	43	83	31	52

In stedelijke wijken gericht op herstructurering gaat het bij TM-trend om 21 duizend nieuwe woningen (ISV). Dit aantal komt redelijk overeen met het aantal onttrekkingen in het afgebakende gebied. De productie die een beroep doet op eventuele BLS gelden via functieverandering in bestaand bebouwd gebied (BBG) of via nieuwe uitleg, bedraagt in het TM-trend scenario 14 duizend respectievelijk 24 duizend woningen per jaar. Het totale programma is binnen het afgebakende gebied volgens de trend 59 duizend woningen ofwel een uitbreiding van 41 duizend woningen per jaar in de periode 2010-2019.

In de nulvariant worden (veel) minder woningen gebouwd. Er wordt minder onttrokken omdat er geen middelen zijn voor verwerving. Het programma is zodanig berekend dat binnen de verwachte vraag en aanbod verhoudingen een rendabele exploitatie mogelijk is. De omvang van de nieuwbouw daalt dan in het afgebakende gebied van 59 duizend naar 41 duizend per jaar. Bij een gelijkblijvende begroting is de daling minder. Het programma is dan nationaal 70 duizend en in het afgebakende gebied 49 duizend per jaar.

Het nieuwbouwprogramma wordt zoals gezegd onderscheiden in herstructurering, functieverandering en nieuwe uitleg. De ambitievarianten kennen een programma dat kwantitatief niet veel hoger is. Er is vooral een verschuiving naar meer herstructurering in de aandachtswijken. Daarbij is verder onderscheid gemaakt in de mate van vervangende nieuwbouw. In de tweede ambitievariant is de dichtheid verlaagd en in de derde variant is bovendien de kwaliteit van de omgeving bovengemiddeld aangepast.

Het aantal te onttrekken woningen is in het ambitieprogramma ook hoger en loopt op van 19 duizend per jaar volgens het TM-trend scenario naar 25 duizend per jaar in de stedelijke wijken.

Budget rijksoverheid

Bij een trendmatig programma hoort een budget van de rijksoverheid voor stedelijke vernieuwing (ISV) van 5,4 miljard euro (prijzen 2005). Voor BLS is een bedrag berekend van 2,5 miljard euro. De bedragen hebben betrekking op de periode 2010-2019. Dat is aanzienlijk meer dan er op dit moment op de rijksbegroting staat. De begrotingsvariant gaat er vanuit dat het huidige bedrag wordt gecontinueerd, hoewel dat formeel niet het geval is. Dat komt dan uit op 4,2 miljard euro in 10 jaar tijd. Het verschil wordt veroorzaakt door het trendmatig hogere aantal onttrekkingen, hetgeen hogere verwervingskosten met zich meebrengt; verder de veroudering van woningvoorraad en woonomgeving en de omvang van het aantal particuliere verbeteringen aan de onderkant van de markt. De ambitieprogramma's vergen een hogere inzet van middelen door de hogere mate van herstructurering in aandachtswijken en de verbetering van de kwaliteit van de omgeving bij herstructurering, functieverandering en ook nieuwe uitleg.

Tabel 2: omvang Rijksbudget 2010-2019 per variant; prijzen 2005

Rijksbijdrage	BLS				
	ISV	totaal	bbg	uitleg	totaal
	<i>(mrd euro)</i>				
nul-variant	-	-	-	-	-
TM begroting	2,6	1,6	1,0	0,6	4,2
TM trend	5,4	2,5	1,3	1,1	7,9
SE trend	5,6	2,6	1,4	1,2	8,3
TM ambitie AD wijken	6,5	3,7	2,3	1,4	10,2
TM ambitie kwaliteit	6,4	6,5	3,4	3,1	12,9
TM ambitie duurzaamheid	7,0	6,5	3,4	3,1	13,5

Inzet corporaties

De positie van de corporaties is de laatste jaren sterk verbeterd. Na de bruteringsoperatie in 1995 is het eigen vermogen van 8 miljard euro verdubbeld. Veel corporaties zijn gereorganiseerd en men staat er sterker voor dan ooit te voren. Voor de toekomst van de stedelijke vernieuwing dit een kans.

Dat heeft echter nog niet geleid tot meer investeringen. In 1982 was het aantal nieuwbouw woningen in de sociale huursector met 75 duizend woningen maximaal. Sindsdien zien we een daling. Het laagste aantal was 8 duizend woningen in 2002. Er is wel sprake van een opleving. In 2005 is het aantal opgelopen naar 11 duizend nieuwbouwwoningen. Dat aantal zal echter moeten doorgroeien. De nulvariant komt uit op 18 duizend sociale huurwoningen per jaar in de periode 2010-2019. In de trendvariant en de ambitievarianten loopt het aantal op naar ruim 30 duizend woningen per jaar. Het aandeel sociale huurwoningen schommelt zo rond de 35%.

De toename van de productie is niet noodzakelijk voor een groei van de voorraad sociale huurwoningen, maar als compensatie voor het verlies door onttrekkingen en verkoop. Er zullen juist minder huurwoningen komen in aandachtswijken en meer elders. In aandachtswijken is ruim 50% van de woningen in bezit van corporaties. Meer herstructurering betekent meer activiteiten voor de corporaties.

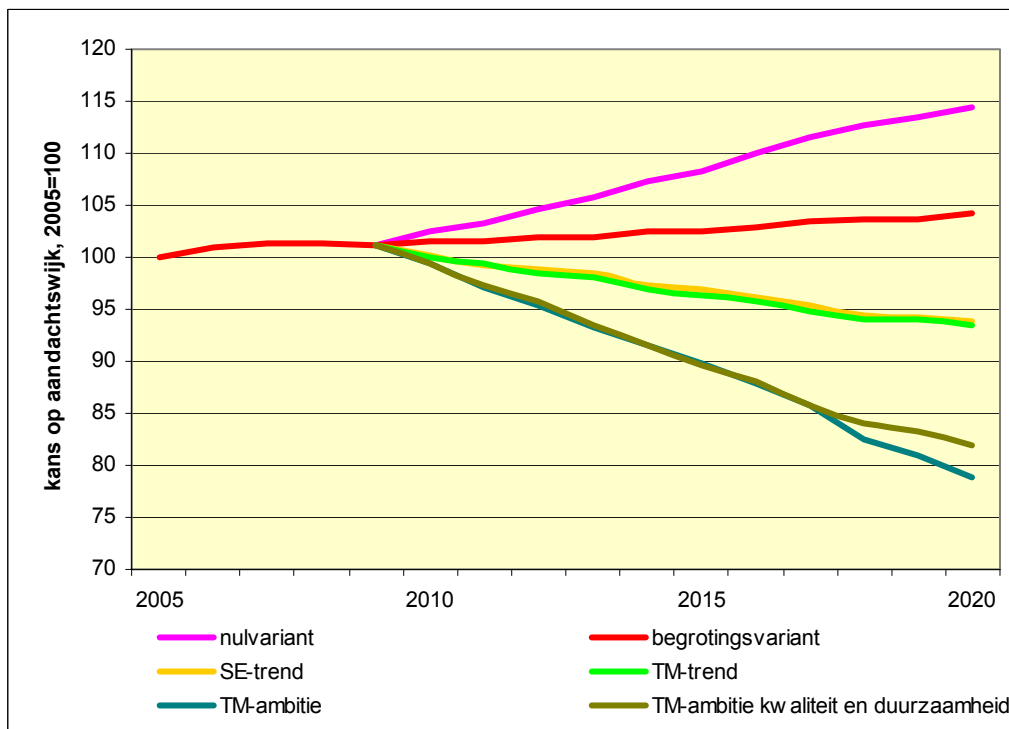
De financiële bijdrage van de corporaties bestaat uit het onrendabele deel van de investeringen in huurwoningen. In de begrotingsvariant is de bijdrage van de corporaties buiten het wonen ongeveer op het huidige niveau. In de trendvariant zal dat verdubbelen en de ambitievarianten laten een bijdrage zien die drie keer zo hoog is. Daarbij geldt wel de kanttekening dat steeds is gewerkt met de huidige verdeling van de kosten tussen partijen.

Gevolgen

Het voornaamste effect van de ambitievarianten ten opzichte van de andere varianten is een substantiële vermindering van het aantal aandachtswijken (zie Figuur 1). Het verminderen van het aantal aandachtswijken dient meerdere doelstellingen:

- De kwaliteit van de woonomgeving neemt toe.
- Meer variatie en kwalitatief betere woningen binnen de wijk zorgen voor een betere woonomgeving en een meer duurzame exploitatie.
- De uitkomsten van eerder onderzoek [8][10] laten bovendien zien dat een goede woonomgeving er aan bijdraagt dat de slaagkansen van bewoners binnen diverse maatschappelijke sectoren verbeteren. De externe kosten voor bijvoorbeeld veiligheid nemen dan af.
- Er treedt een betere spreiding van inkomensgroepen over de wijken op.
- Stedelijke vernieuwing leidt tot een aanzienlijke stijging van de woningwaarde in dergelijke gebieden. Het economisch draagvlak om via de markt gegenereerde investeringen te bevorderen neemt daardoor toe.

Figuur 1: ontwikkeling aantal aandachtswijken, 2005-2010



Een tweede belangrijk effect betreft het volume van de investeringen. Door de actieve overheidsinspanning neemt het volume van de investeringen toe. In de trendvariant is de verhouding ongeveer 1:15. Dat wil zeggen dat 1 euro rijksmiddelen tot 15 euro investeringen leidt bij marktpartijen en corporaties. De bijdrage van de rijksoverheid van 8 miljard euro gaat samen met een investering van 120 miljard van markt en corporaties. Een hogere impuls zorgt voor extra investeringen. De verhouding is dan niet 1:15, maar nog steeds aanzienlijk. De extra euro overheidsinzet leidt tot 6 euro meer inzet van derden. Dat is voor de kwaliteit van de woningvoorraad en woonomgeving een belangrijke impuls. In de hoogste ambitievariant gaat een overheidsimpuls van 13,7 miljard euro samen met een totale investering van 137 miljard euro in de periode 2010-2019 binnen het afgebakende gebied.

De precieze ontwikkelingen staan in de hoofdtekst. De voornaamste overige gevolgen kunnen in het kort worden samengevat:

- Nulvariant leidt tot toename van het woningtekort, een achterblijvende kwaliteit, achterblijvende vastgoedwaarden en een toename van het aantal aandachtswijken.
- Voortzetting met huidige inzet leidt niet tot verbetering; er is zelfs sprake van een lichte toename van het aantal aandachtswijken.
- Het volgen van de trend zorgt voor lichte daling door hogere onttrekkingen en meer uitleg; de veroudering en de groei van de vraag worden bijgehouden.
- Door de gerichte extra inzet van middelen is de daling in het aantal aandachtswijken aanzienlijk en kan oplopen naar ruim 20% (zie Figuur 1). Bij de wijken met de grootste achterstanden is de daling nog sterker.
- De inzet van middelen gericht op een lagere dichtheid is iets minder effectief op korte termijn ten aanzien van de vermindering van aandachtswijken maar juist wel wat betreft duurzaamheid.
- Een lagere economische groei heeft een beperkt effect.
- De waardeontwikkeling van woningen is negatief bij de nulvariant en neutraal bij de begrotingsvariant. Deze ontwikkeling is positief bij de trendvariant en in nog sterkere mate bij de ambitievarianten.

Bij de uitkomsten zijn uiteraard wel enige kanttekeningen te plaatsen. De problemen in de aandachtswijken zijn evident. Zowel objectief als subjectief gemeten is er een groot aantal wijken met problemen en achterstanden. Het verband tussen de fysieke toestand en het voorkomen van deze wijken is ook evident. Het investeren in de verbetering van de fysieke toestand is een noodzakelijke voorwaarde, die echter niet altijd voldoende hoeft te zijn. Er is vanuit gegaan dat de inspanning van de andere pijlers van het grote steden beleid gelijk blijft. Het is duidelijk dat het maatschappelijke effect van de inspanning kan worden verbeterd door de drie pijlers beter op elkaar af te stemmen.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat niet is nagegaan wat bereikt kan worden met een alternatief instrumentarium. Oorspronkelijk was er sprake van een generieke inzet van middelen. De laatste jaren is sprake van meer focus bijvoorbeeld door het Actieprogramma en door de beleidsafspraken met diverse regio's. De ambitieprogramma's kennen duidelijk meer focus op de aandachtswijken maar er wordt geen uitspraak gedaan hoe deze focus bereikt kan worden. Er kan gedacht worden aan project-financiering, doelgroepenbeleid, convenanten, verdeelsleutels enzovoort. Er is geprobeerd aan te geven wat bereikt kan worden met de veronderstelde mate van efficiëntie.



1 Inleiding en aanpak

Aanleiding

Het grote stedenbeleid bestaat uit drie pijlers, te weten een sociale, fysieke en economische pijler. Voor elk van de pijlers is er een budget van de Rijksoverheid. Het Ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de fysieke pijler. Daartoe behoort het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS). Het ISV is gericht op herstructurering en wordt per 5 jaar ingezet om de kwaliteit van de steden te verbeteren. Voor het BLS zijn woningbouwafspraken gemaakt voor de komende jaren. Daarmee ligt inzet van middelen en verdeling ervan voor de jaren tot 2010 vast. Na 2010 zijn vrijwel geen middelen gereserveerd op de rijksbegroting. De vraag is nu wat de behoefte is aan stedelijke vernieuwing en stedelijke uitleg vanaf 2010.

Voor de periode 2010-2019 is in opdracht van het Ministerie van VROM door ABF Research een aantal omgevingsscenario's doorgerekend waaruit de behoefte aan stedelijke vernieuwing kan worden afgeleid [12]. De omgevingsscenario's hadden ten doel inzicht te geven in de behoefte aan stedelijke vernieuwing onder verschillende economische omstandigheden en verschillende marktomstandigheden. De rol van de overheid verandert niet in de scenario's. Dat wil zeggen dat de overheid in de zelfde mate bijdraagt aan stedelijke veranderingen als de afgelopen jaren het geval is geweest. Verder is uitgebreid gebruik gemaakt van de "kentallen voor de ISV III periode" [13] van het RIGO en de studie "IBO verstedelijking" [11] van Ecorys, waarin gekeken is naar de kosten van nieuwbouw voor uitbreiding van de voorraad zowel binnen als buiten de stad.

In dit rapport wordt zowel naar de stedelijke vernieuwing gekeken als naar de uitleg. Het gaat om herstructurering van de bestaande voorraad, de functieverandering van het bestaande stedelijke gebied en nieuwe uitleg van de stad. De vorige behoefte-raming stamt uit 1997 en is gemaakt voor de nota Stedelijke Vernieuwing [1]. De raming richtte zich destijds uitsluitend op de behoefte aan herstructurering. In deze raming wordt ook gekeken naar functieverandering en nieuwe uitleg.

Doelstelling: vitale stad

Door het Ministerie van VROM is het beleid voor de vitale stad geformuleerd. Dat is gericht op de volgende onderwerpen:

- steden moeten in de sociale en economische dynamiek overeind blijven,
- steden moeten internationaal kunnen blijven concurreren,
- het in de bestaande stad geïnvesteerde kapitaal goed wordt benut,
- midden en hogere inkomens en een goede werkgelegenheid voor de stad behouden blijven,
- en een duurzame milieukwaliteit moet worden gewaarborgd.

Een vitale stad is in dat beleid een gedifferentieerde en gevarieerde, maar niet een gedeelde stad. Concentratie van kansarmoede kan op de lange termijn een maatschappelijk kruitvat zijn. Tevens is dit voor de economische kracht van de stad een onwenselijke ontwikkeling. Steden zijn de motor van de economie, menging van wonen en werken, draagvlak voor voorzieningen en aantrekkelijkheid van de stad als vestigingsplaats zijn daarbij essentiële elementen.

De stedelijke vernieuwing levert op meerdere manieren een bijdrage aan de vitale stad. Met de fysieke herstructurering wordt gestreefd om de cumulatie van sociale en fysieke problemen in aandachtswijken op te lossen of te voorkomen. Door fysieke vernieuwing van de woningvoorraad en de woonomgeving en investeringen in voorzieningen kunnen negatieve spiralen worden doorbroken en wijken weer leefbaarder worden. Uiteraard kan dit niet zonder een effectieve aanpak op het niet-fysieke vlak als het gaat om werk, onderwijs en veiligheid. Ook na 2010 zullen investeringen in aandachtswijken nodig blijven. Fysieke herstructurering is niet iets tijdelijks. Zolang problemen - of ze nu (stede-)bouwkundig of sociaal zijn - samenklonteren in wijken aan de onderkant van de woningmarkt, zal fysieke herstructurering nodig zijn. De vraag is hier uiteraard in welke mate dat het geval is.

Naast problemen en achterstanden, is de stedelijke vernieuwing in toenemende mate ook gericht op kansen. Transformatie van bijzondere bedrijfslocaties (havengebieden en bedrijventerreinen) hoort ook tot het scala van ingrepen. Functieveranderinglocaties kunnen kleinschalig en grootschalig van opzet zijn. Transformaties kunnen spectaculair zijn en een enorme impuls geven aan de kwaliteit van de stad. Voorbeelden zijn: het Oostelijk Havengebied en IJ-oeveren in Amsterdam, Kop van Zuid en de haventerreinen in Rotterdam, Rijnboog in Arnhem, Sphinx-terrein en Belverdere in Maastricht, Piushaven in Tilburg, het Slachthuisterrein en Laakhavens in Den Haag, het project Kanaaloevers in Apeldoorn en Eemkwartier (Centraal stadsgebied) in Amersfoort.

Voor deze studie is het voorgaande vertaald in voldoende woningbouw in en rond de stedelijke gebieden door (vervangende) nieuwbouw op geschikte locaties. Er wordt zodoende gebouwd op de plek waar de vraag tot uitdrukking komt. Bovendien kan dan een aanzienlijke reductie van het aantal aandachtswijken worden gerealiseerd.

Voldoende nieuwbouw in en rond stedelijke gebieden moet naast gezonde marktverhoudingen leiden tot het versterken van het stedelijk gebied, het vermijden van onnodige mobiliteit en het ontzien van groene gebieden. Ook hier is de vraag in welke mate dat het geval zal zijn.

De opgave is dus het vaststellen van de omvang van de stedelijke vernieuwing gericht op herstructurering en functieverandering in stedelijke gebieden en het vaststellen omvang van de stedelijke uitleg in WBA gebieden. Via een aantal varianten is nagegaan wat de gevolgen zijn van een verschillende inzet van Rijksmiddelen en veranderende exogene omstandigheden.

Vraagstelling

Het doel van dit rapport is zodoende het opstellen van een aantal beleidsvarianten voor de stedelijke vernieuwing en stedelijke uitleg in de periode 2010-2019. Het rijk draagt via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) bij aan de ontwikkeling daarvan. In dit rapport worden twee belangrijke onzekerheden onderzocht:

1. veranderingen in de omgeving ten aanzien van demografische en economische omstandigheden
2. veranderingen in de bemoeienis van de overheid met stedelijke vernieuwing en uitbreiding

De eerste onzekerheid wordt bekeken door onderscheid te maken in verschillende omgevings-scenario's en de tweede door onderscheid te maken in ambitieniveaus. Via een aantal varianten wordt geprobeerd inzicht te geven in de toekomstige uitgaven voor ISV en BLS. De varianten zijn gebaseerd

op diverse constatering, uitgangspunten en verwachtingen. Het resultaat is een overzicht van de omvang van de inspanning van de Rijksoverheid in relatie tot de mogelijke directe, indirecte en externe effecten. Per variant gaat het om:

- Het opstellen van een raming van de totale behoefte aan investeringsmiddelen voor de periode 2010-2019 in het kader van stedelijke vernieuwing en uitleg bij gelijk blijvende rol van de overheid.
- Uitsplitsing naar kostendrager (rijk, gemeente, eigenaren) met een gelijkblijvende rolverdeling.
- Inzicht in de geschatte maatschappelijke kosten en opbrengsten van de stedelijke vernieuwing en stedelijke uitleg in de periode 2010-2019.

Beleidsuitgangspunten via 7 varianten

Het gaat in totaal om 7 varianten, te weten:

- Nulvariant zonder Rijksbijdrage
- Begrotingsvariant bij gelijke inzet van middelen
- Trendvariant bij ongewijzigd beleid maar veranderende exogene omstandigheden (TM)
- Trendvariant bij ongewijzigd beleid en lagere groei (SE)
- Ambitievariant met extra reductie aandachtswijken door hogere productie
- Ambitievariant met extra reductie aandachtswijken en kwaliteitsverbetering woonomgeving door lagere dichtheid
- Ambitievariant met extra reductie aandachtswijken en kwaliteitsverbetering woonomgeving door lagere dichtheid gericht op duurzaamheid

Bij de nulvariant is gekeken wat binnen de verwachte vraag en aanbod verhoudingen nog rendabel gebouwd kan worden zonder overheidsbijdrage. Bij de andere varianten is er sprake van een toenemende overheidsinspanning en een hoger ambitie niveau. De ambities richten zich met name op het verminderen van achterstanden en problemen en minder op het benutten van kansen.

Beoordelingscriteria

Men kan onderscheid maken in directe, indirecte en externe effecten. De directe effecten zijn op de woningmarkt te vinden binnen het beschouwde gebied. Het gaat om:

- de omvang van de investeringen,
- de kosten en baten die daarmee samenhangen,
- de kwaliteit van de woningvoorraad en omgeving en
- de spanning op de woningmarkt

Indirecte effecten zijn effecten die de investeringen wel met zich meebrengen, binnen het beschouwde gebied optreden, maar die niet binnen het project worden verrekend. In sociaal-economisch opzicht gaat het bijvoorbeeld om:

- het aantal aandachtswijken,
- de ruimtelijke spreiding van inkomensgroepen en
- de waarde van het vastgoed

De externe effecten treden op buiten het beschouwde gebied. Deze worden in dit project niet gekwantificeerd. Het kan bijvoorbeeld gaan om een ander beroep op uitkeringen of veiligheidsvoorzieningen.

Uitgangspunten aanpak

Bij de behoefte-raming is niet gekozen voor een normatieve aanpak. Het is geen inventarisatie van alle benodigde middelen om het aantal aandachtswijken te halveren laat staan weg te werken. Dat is veel te complex en wellicht ook geen uitvoerbare ambitie. Daarom is gekozen voor een scenarioaanpak. Ieder scenario beschrijft het gedrag van bewoners, overheden en woningaanbieders. De aard van het

gedrag en de (financiële) inspanning liggen binnen redelijke marges. Dat geeft een richting aan de effecten en inzicht in de omvang er van. Verder zijn ook impulsen van derden in positieve of negatieve zin buiten beschouwing gebleven. Een voorbeeld is een sterke spreiding of juist verregaande concentratie van belangrijke voorzieningen zoals universiteiten. Dit zou grote gevolgen hebben voor de ruimtelijke spreiding van het stedelijke publiek en daarmee voor de stedelijke ontwikkeling. Dergelijke scenario's zijn niet bekeken.

Rol van de overheid en corporaties

Bij omgevingsscenario's is er een variatie in belangrijke externe omstandigheden. Er wordt vanuit gegaan dat de overheid een inspanning blijft doen die vergelijkbaar is met de huidige inspanning maar die past bij de nieuwe verhoudingen. Bij beleidsvarianten wordt juist onderscheid gemaakt in de mate van inspanning van de overheid bij gelijkblijvende omstandigheden. Ten einde het overzicht te behouden is er wat de verdeling van de kosten betreft wel aangehaakt bij het verleden. Een verhoogde inspanning betekent voor alle partijen, dat wil zeggen rijk, gemeenten en corporaties, een extra inspanning met een zelfde verdeling van kosten als in het verleden. De inspanning is dus niet beleidsarm maar de verdeling wel.

Aanpak

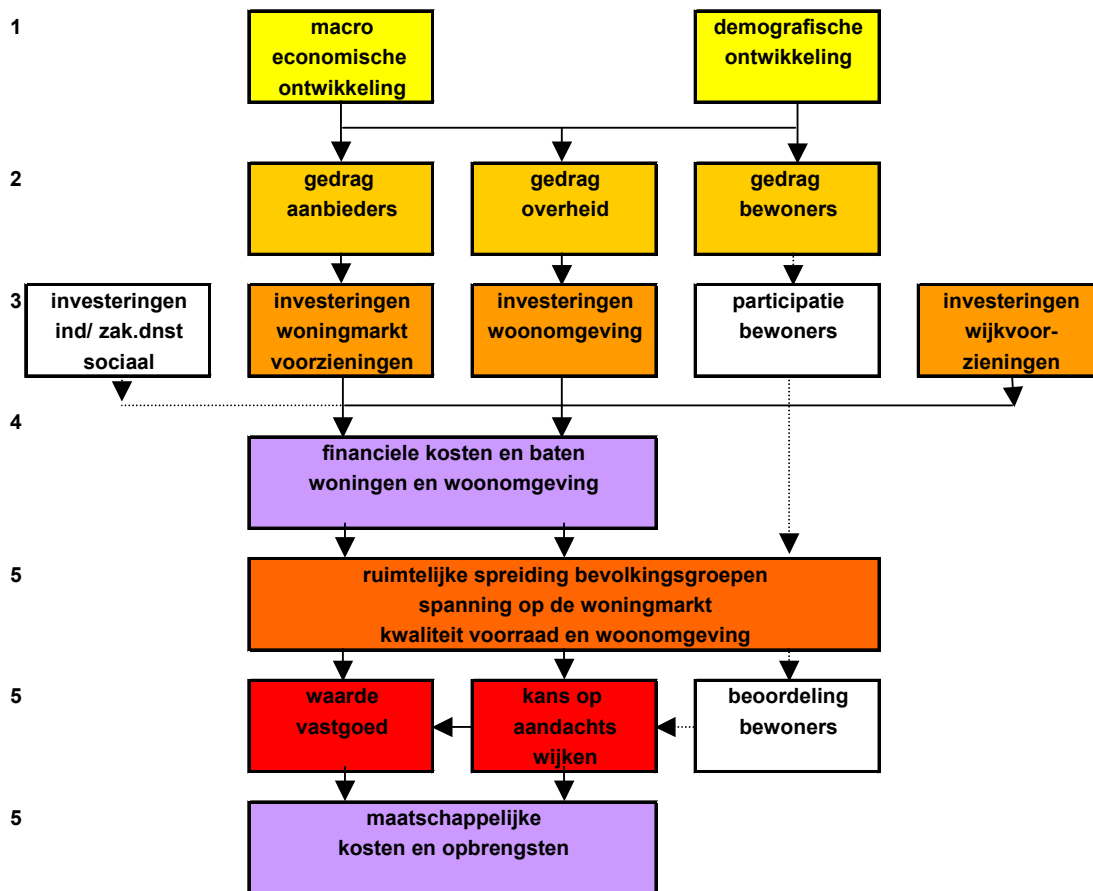
De aanpak bestaat uit drie fases met in totaal 8 stappen:

- A. Voorbereiding
 - 1. Definitie investeringsopgave
 - 2. Vaststellen van kosten- en dekkingskengetallen
 - 3. Schatting van de situatie 2010
- B. Behoefteraming stedelijke vernieuwing en uitleg 2010-2019
 - 1. Vaststellen scenario's
 - 2. Vaststellen varianten per scenario
 - 3. Vaststellen investeringsopgave 2010-2019 per variant
 - 4. Raming van directe kosten en baten gebiedsgerichte investeringen
 - 5. Vaststellen effecten voor de stedelijke vernieuwing en stedelijke uitleg
- C. Kostenverdeling
 - 1. Berekening totale kosten voor het Rijk en daarbinnen voor het Ministerie van VROM

De stappen van fase B staan in Figuur 2 weergegeven. De eerste drie stappen zijn als voorbereiding noodzakelijk. De definitie van de investeringsopgave, het vaststellen van de kostenkengetallen en de raming tot 2010 gaan vooraf aan de eigenlijke analyse. De kostenkengetallen zijn afkomstig van RIGO [13]. De kostenkengetallen van de uitleg en functieverandering zijn afkomstig van Ecorys [11]. De schatting van de situatie in 2010 is gebaseerd op het beleidsprogramma tot 2010.

Fase B is de eigenlijke behoefteraming. Deze bestaat uit 5 onderdelen en is in Figuur 2 weergegeven. Op basis van mogelijke demografische en economische ontwikkelingen is in stap 1 een aantal scenario's gedefinieerd. Deze scenario's zijn afgeleid van de laatste lange termijnverkenningen van de planbureaus (zie "Four Futures for Europe", [6]). Ieder scenario beschrijft verschillend gedrag van aanbieders, vragers en overheden. De scenario's zijn beleidsarm. Binnen de scenario's wordt in stap 2 een aantal varianten gedefinieerd. Per variant wordt een uitspaak gedaan over de investeringen van aanbieders en overheden (stap 3). De directe kosten, opbrengsten en de verdeling worden daarna vastgesteld (stap 4). Vervolgens worden de effecten van de voorgenomen investeringen doorgerekend (stap 5). De basis daarvan is een woningmarktsimulatie. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van het woningmarktsimulatiemodel Socrates. Dit rekenmodel is ook gebruikt voor de woningmarktverkenningen van het Ministerie van VROM [18].

Figuur 2: schematische weergave aanpak



Op grond van deze berekeningen kan voor het stedelijke gebied een uitspraak worden gedaan over de verwachte woningmarktsituatie, uitgedrukt in de kwaliteit van de woningvoorraad, woonruimteverdeling en de spanning op de woningmarkt. Van de verschillende effecten kunnen vervolgens worden afgeleid:

- *Kans op aandachtswijken*: De fysieke ingrepen en de ruimtelijke spreiding van bevolkingsgroepen zijn van invloed op de kans op het ontstaan of juist verdwijnen van aandachtswijken. Deze samenhang is via statistisch onderzoek bepaald en gebruikt voor een verkenning per scenario.
- *Waarde van woningen*: De verwachte waarde van woningen wordt bepaald door macro-economische omstandigheden en de lokale situatie. De macro-economische veranderingen zijn voor alle wijken binnen het scenario gelijk, maar de lokale situatie wordt juist beïnvloed door de investeringen, het gedrag van bewoners, de lokale woningmarktsituatie en de kans op een aandachtswijk. Het effect van deze lokale veranderingen wordt expliciet gemaakt.

In de figuur is via een aantal witte vakken weergegeven welke factoren ook van belang zijn maar niet expliciet worden meegenomen. Het gaat om:

- *Investeringen van derden buiten de woningmarkt*. In de scenario's wordt rekening gehouden met verschillende ontwikkelingen ten aanzien van werkgelegenheid, inkomen en bevolking. Deze werken door in de vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt. Buiten de woningmarkt wordt de algemene ontwikkeling van de werkgelegenheid als indicator gebruikt voor activiteiten van derden. Dat wil zeggen dat specifieke veranderingen buiten beschouwing blijven. Hiervoor werd al als voorbeeld genoemd een eventuele concentratie of spreiding van

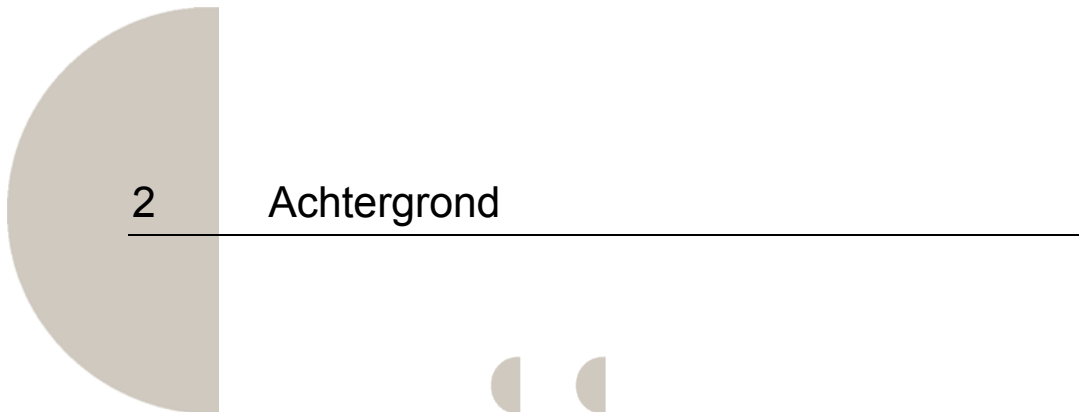
hogescholen en universiteiten. Een ander voorbeeld is het ontstaan of juist verdwijnen van grote “weidewinkels”. Beide ontwikkelingen hebben gevolgen voor de stedelijke vernieuwing. Dat blijft hier buiten beschouwing.

- Sociaal-economische investeringen zullen van invloed zijn op de situatie in aandachtswijken. Ook hier geldt ceteris paribus; de overige omstandigheden zijn gelijk gehouden. Dus geen extra programma’s voor veiligheid, sport of wat dan ook.
- Het oordeel van bewoners is een belangrijke grootheid voor de vaststelling van aandachtswijken. De subjectieve beleving ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving is echter geen redelijk voorspelbare grootheid. Gelukkig was er een duidelijk verband tussen de objectief waarneembare kenmerken van de wijk en de beleving daarvan. Dat neemt niet weg dat er omstandigheden kunnen zijn die de wijk een slecht imago geven, zonder dat er sprake is van fysieke problemen en/of achterstanden.

Gezien het voorgaande is er geen schatting gemaakt van het toekomstige aantal aandachtswijken maar van de kans op een aandachtswijk. Die kans wordt beïnvloed door fysieke omstandigheden, maar ook door de hiervoor genoemde andere omstandigheden. In de huidige benadering gaan hiervan geen extra impulsen uit in positieve of negatieve zin.

Leeswijzer

Eerst worden de meest recente ontwikkelingen in beeld gebracht. Het resultaat staat in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een samenvatting gegeven van de omgevingsscenario’s. Een meer uitgebreide beschrijving staat in de eerder genoemde rapportage. De omgevingsscenario’s laten zien wat de uitkomsten zijn van veranderende omstandigheden, waarbij de rol van de overheden niet verandert. Kennis over omstandigheden en effecten geeft de mogelijkheid meer expliciet in te gaan op de rol van de overheid. Dat gebeurt door het formuleren van een beleidsprogramma. In dit rapport worden een mogelijke beleidsprogramma’s geformuleerd en wordt ingegaan op de effecten. Het resultaat staat in hoofdstuk 4. In de bijlage zijn enkele voorbeelden van wijken opgenomen waarin de relatie tussen herstructurering en maatschappelijke effecten aan de orde komt. Bovendien is een bijlage met een literatuuroverzicht opgenomen.



2 Achtergrond

2.1 Afbakening

Ruimtelijke afbakening: WBA gebieden

De studie heeft betrekking op alle stedelijke gebieden. Dat zijn in dit verband in de eerste plaats de 26 stedelijke regio's waarmee woningbouwafspraken zijn gemaakt door het Ministerie van VROM (zie Figuur 3). Het gaat om de 7 zogenaamde BON gebieden, te weten de stedelijke regio's rond de vier grote steden, SRE, KAN en Twente en 19 kleinere stedelijke gebieden. Daar staan 4,8 miljoen woningen. In deze WBA gebieden woont 67% van de bevolking en is 73% van het aantal arbeidsplaatsen te vinden. Het totale oppervlak van deze regio's bedraagt 37% van het totaal. Het zijn dus met recht de stedelijke regio's.

Ruimtelijke afbakening: stedelijke wijken

Daarnaast worden apart de stedelijke wijken onderscheiden waarop de stedelijke vernieuwing zich richt. Om tot een afbakening te komen is als eenheid van analyse de wijk gekozen. In dit geval zijn dat in totaal ongeveer vierduizend viercijferige postcodegebieden. Bij stedelijke vernieuwing richt de analyse zich op alle stedelijke wijken. Dat is geoperationaliseerd als alle centrum stedelijke wijken en alle stedelijke buiten centrum wijken. De gehanteerde wijktypologie is zowel voor de Nota Ruimte als voor de Nota Mensen, Wensen, Wonen gebruikt.

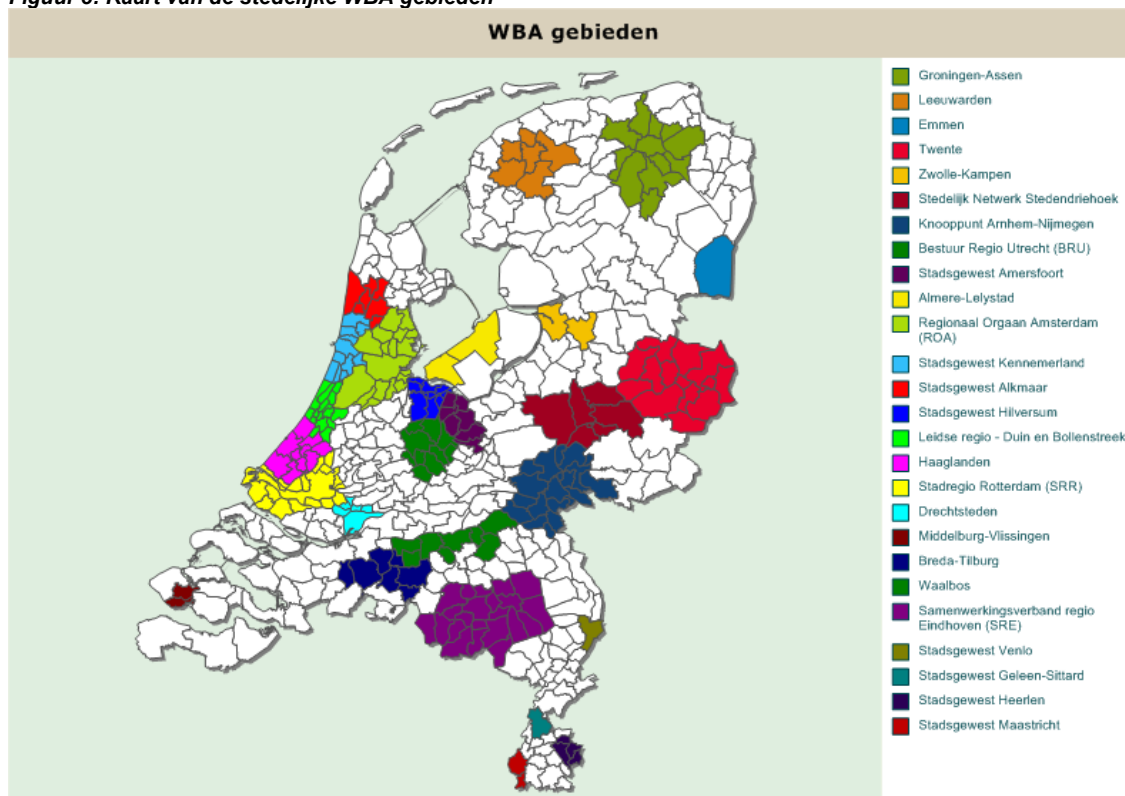
Binnen de woningbouwafpraak (WBA) gebieden bevindt zich verreweg het grootste deel van de stedelijke wijken. In deze wijken staan 2,8 miljoen woningen. De stedelijke wijken die buiten de woningbouwafpraak (WBA) gebieden vallen zijn echter ook in de analyse betrokken, om er voor te zorgen dat gemeenten worden meegenomen die buiten de woningbouwafspraken vallen maar die wel te kampen hebben met stedelijke problemen (zoals Den Helder). De totale voorraad woningen waar de uitkomsten voor deze behoefteeraming voor geldt is daarom groter dan de 4,8 miljoen woningen van de WBA gebieden en gelijk aan 5,1 miljoen woningen.

Ruimtelijke afbakening: aandachtswijken

In de stedelijke wijken bevindt zich verreweg het grootste deel van de aandachtswijken. De zogenaamde aandachtswijken staan centraal in de benadering van de stedelijke vernieuwing. Aandachtswijken zijn wijken met meervoudige problematiek. Het gaat om wijken met achterstanden en/of problemen in fysiek en/of sociaal-economisch opzicht. Ten behoeve van de wijkaanpak is door ABF Research een onderzoek gedaan naar deze wijken [8][10]. Dat heeft geleid tot een typologie van aandachtswijken, ook wel aangeduid als wijken met leefbaarheidproblemen. Verreweg de meeste aan-

dachtswijken zijn te vinden in de stedelijke gebieden en daarbinnen vooral in de grotere steden. De vaststelling van het aantal aandachtswijken is gebeurd op basis van objectieve criteria, zoals inkomen, opleidingsniveau, werkloosheid, kwaliteit van de woningen, voorzieningenniveau en verder op basis van het oordeel van de bewoner. Er staan ruim 1 miljoen woningen in de aandachtswijken.

Figuur 3: Kaart van de stedelijke WBA gebieden



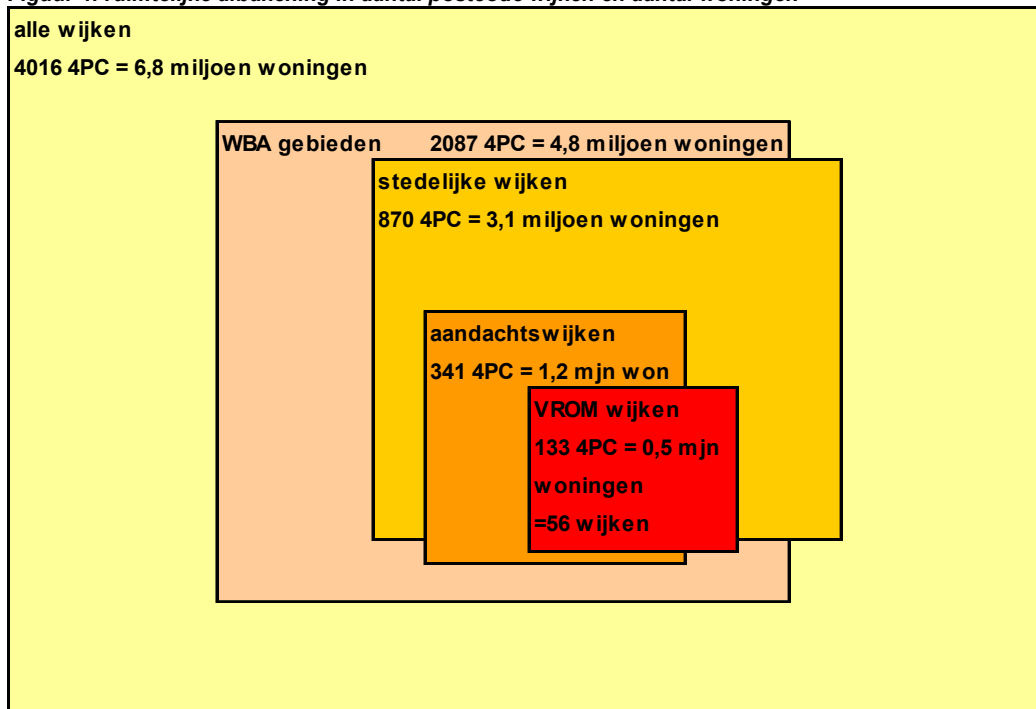
Ruimtelijke afbakening: 56 wijken actieprogramma

De 56 wijken uit het actieprogramma zijn een onderdeel van de aandachtswijken. De aandachtswijken zijn met name te vinden in de stedelijke wijken van voor 1970. De 56 wijken, ook wel prioriteitswijken genoemd, uit het actieprogramma van het Ministerie van VROM beslaan 133 4 cijferige postcode gebieden. Dat is ongeveer eenderde van alle aandachtswijken. Er staan 0,5 miljoen woningen.

Figuur 4 geeft een beeld van de omvang van de diverse afbakeningen, uitgedrukt in aantal 4 cijferige postcodegebieden en in aantal woningen. Door de diverse invalshoeken is er niet helemaal sprake van een steeds engere focus van WBA gebieden naar stedelijke wijken, via aandachtswijken naar de wijken uit het actieprogramma, maar in grote lijnen komt het daar wel op neer.

De totale omvang van het afgebakende gebied beslaat 5,1 miljoen woningen. Uitgedrukt in 4-cijferige postcode gebieden zijn het ongeveer 2087 wijken binnen de WBA gebieden en nog eens 102 stedelijke wijken die daar buiten vallen.

Figuur 4: ruimtelijke afbakening in aantal postcode wijken en aantal woningen



Financiële afbakening

Het grote stedenbeleid (GSB) bestaat uit drie pijlers: sociaal, fysiek en economisch. De voorliggende behoefteeraming richt zich op de fysieke pijler. Daartoe behoren investeringen in woningen, sociaal vastgoed, lokale infrastructuur, lokaal groen. Fysiek investeringen in hoofdinfrastructuur en in het milieu voor lucht, geluid, water en bodemvervuiling vallen buiten deze verkenning. Het gaat om de doelen en middelen van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) en besluit locatiegebonden subsidies (BLS).

Het grote stedenbeleid betreft meerdere velden. Naast de investeringen ten behoeve van de fysieke pijler van stedelijke vernieuwing, wordt ook geïnvesteerd in de sociale pijler en in de economische pijler. Maatregelen waaraan men kan denken, zijn bijvoorbeeld de inzet van buurtconciërges, sport- en spelwerkers, veiligheidsmaatregelen, en dergelijke. Deze vallen buiten de verkenning. Er wordt verondersteld dat in de andere pijlers de huidige inspanning wordt gehandhaafd.

2.2 Woningbouwafpraak (WBA) gebieden

2.2.1 Omvang en kenmerken

De omvang van het afgebakende gebied staat weergegeven in Figuur 3. In dat gebied staan 5,1 miljoen woningen woont 72% van de bevolking. Daarbinnen bevinden zich de stedelijke wijken met 3,1 miljoen woningen. In die wijken wonen ongeveer 7 miljoen mensen ofwel 43% van de bevolking. Een zeer groot deel van de Nederlandse bevolking woont dus in compacte wijken. Daarnaast zijn er nog eens 4,8 miljoen mensen die wel in het afgebakende stedelijke gebied wonen maar niet in een stedelijke wijk. Dat zijn 4,8 miljoen mensen ofwel 29% van de bevolking. De groei van de bevolking was juist groot in deze gebieden. Dat zal een gevolg zijn van de VINEX operatie.

Tabel 3: omvang en ontwikkeling bevolking WBA gebieden

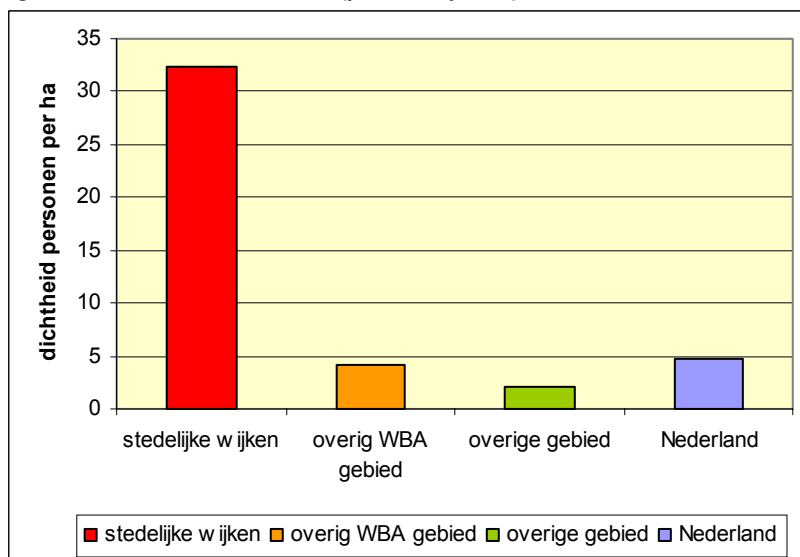
gebied	bevolking			
	1998	2004	2004	2004
	(dzd)	(dzd)	(%)	(index)
stedelijke wijken	6755	6959	43	103
overig WBA gebied	4472	4747	29	106
overige gebied	4417	4544	28	103
Nederland	15645	16250	100	104

Tabel 4 en Figuur 5 laten zien hoezeer de gebieden van elkaar verschillen. De bijna 12 miljoen mensen uit het afgebakende gebied (72% van het totaal), wonen op 38% van het oppervlak. Voor de stedelijke wijken is het contrast nog groter. De 7 miljoen mensen uit de stedelijke wijken (43% van het totaal), wonen op slechts 6% van het oppervlak. In stedelijke wijken is het grootste deel van het beschikbare oppervlak dan ook bebouwd. Tabel 4 geeft aan dat het om 43% gaat. Gemiddeld voor heel Nederland is dat 10% van het oppervlak. De verschillen in dichtheid van de bevolking zijn navenant groot. In stedelijke wijken is de bruto dichtheid 32 personen per hectare. De bruto dichtheid is bepaald door het aantal personen te delen op het totale oppervlak. In de randen van het stedelijk gebied waar sprake is van nog redelijk veel open ruimte is de bruto dichtheid 4 personen per hectare en elders nog lager te weten 2 personen per hectare.

Tabel 4: oppervlak en dichtheid WBA gebieden

gebied	oppervlak	aandeel	oppervlak	aandeel	dichtheid
	totaal	totaal	bebouwd	bebouwd	bevolking
	(dzd ha)	(%)	(dzd ha)	(%)	(pp/ha)
stedelijke wijken	212	6	91	43	32
overig WBA gebied	1072	32	121	11	4
overige gebied	2087	62	110	5	2
Nederland	3371	100	323	10	5

Figuur 5: bruto dichtheid in 2000 (personen per ha)

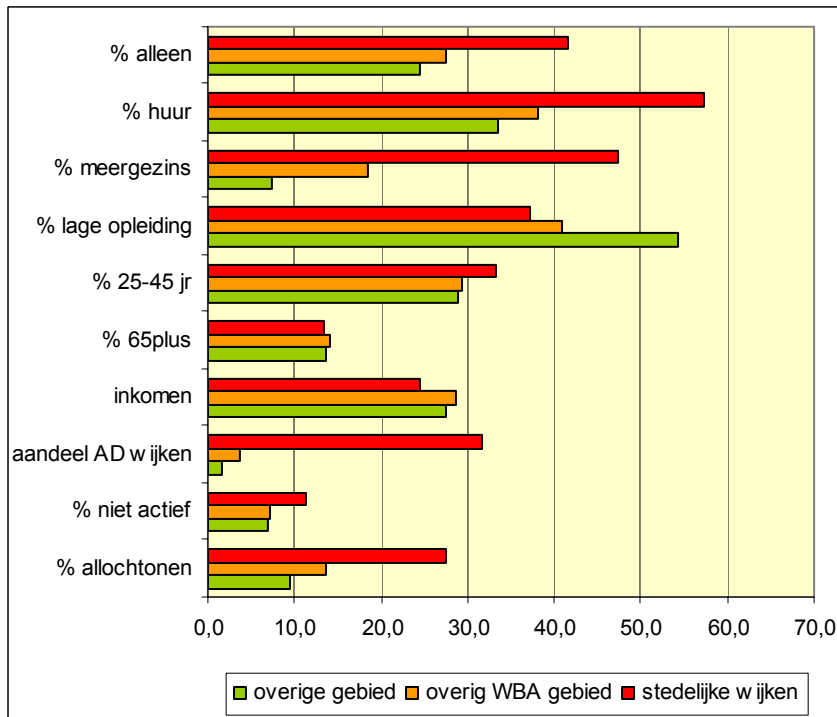


Het stedelijke karakter blijkt niet alleen uit de verschillen in dichtheid maar ook uit andere kenmerken. De samenstelling van de bevolking en van de woningvoorraad is duidelijk anders. Er wonen in stedelijke wijken (veel) meer alleenstaanden, jongeren en allochtonen. Het gemiddelde inkomen is lager en er wonen meer niet actieven. Daar staat tegenover dat er meer mensen wonen met een hogere opleiding.

Het contrast tussen mensen met veel kansen en weinig kansen, tussen zeer mobiele mensen op allerlei vlakken en weinig mobiele mensen is in de stad groter dan elders. De kans op een deling van de samenleving is ook groter dan elders. Dat komt ruimtelijk naar voren via het aantal aandachtswijken. Het aandeel aandachtswijken (AD-wijken) is in het stedelijke wijken veel hoger. Daar vindt een concentratie plaats van achterstanden en problemen (zie ook paragraaf 2.3).

Het profiel van de overige wijken binnen de WBA gebieden lijkt meer op overige Nederland dan op de stedelijke wijken. De dichtheid is veel meer vergelijkbaar en ook de samenstelling van de bevolking is meer vergelijkbaar. Mensen die wonen aan de rand van de stad hebben wel een wat beter inkomen en de opleidingen zijn hoger.

Figuur 6: kenmerken per type gebied, rond 2002 (in %)

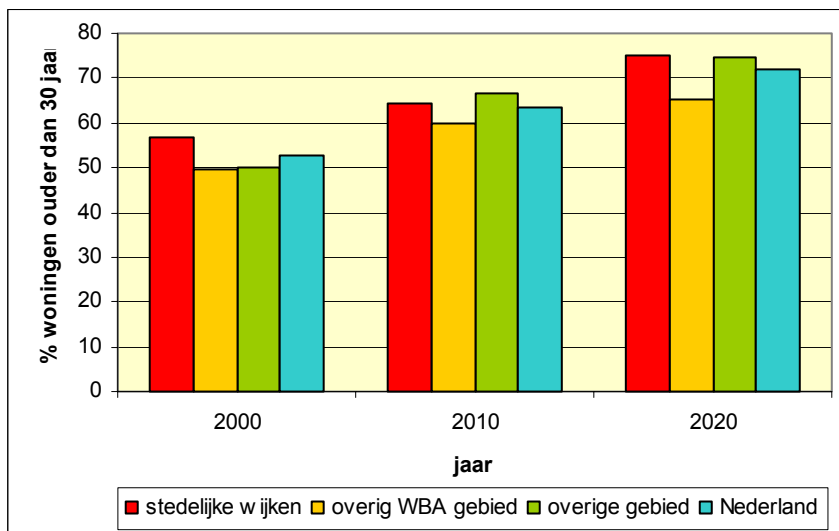


2.2.2 Recente ontwikkelingen

Wat betreft de recente ontwikkelingen in de onderscheiden gebieden worden twee aspecten er uitgelicht. Dat is de ontwikkeling van de veroudering van de woningvoorraad en de ontwikkeling van de nieuwbouw in de laatste jaren. In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog werden er per jaar ruim 100 duizend woningen toegevoegd, met als piek het jaar 1973 met meer dan 150 duizend woningen. Veel van de wijken uit die tijd zijn nu verouderd en bovendien neemt het aantal toe. Dat wordt geïllustreerd door Figuur 7.

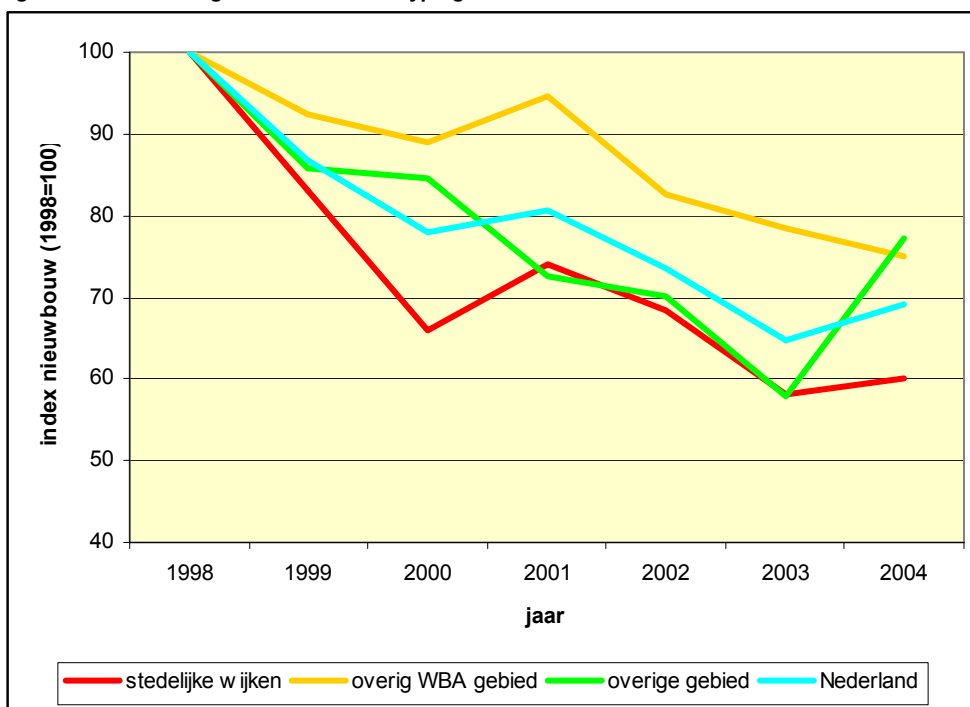
In stedelijke wijken is op dit moment is 57% van de woningvoorraad ouder dan 30 jaar en dat neemt volgens de trend toe naar 75% in het jaar 2020. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn maar het herstellend vermogen van veel stedelijke wijken is gering.

Figuur 7: ontwikkeling ouderdom woningvoorraad



Dat blijkt ook uit Figuur 8. Deze figuur laat de meest recente ontwikkeling van de nieuwbouw zien (indices 1998=100). In heel Nederland zien we een terugval van de woningbouw. Deze was het sterkst in de stedelijke wijken. De laatste jaren is er sprake van een opleving maar deze is vooral te zien in het overige gebied.

Figuur 8: ontwikkeling nieuwbouw naar type gebied



2.3 Aandachtswijken

2.3.1 Omvang

Aandachtswijken: combinatie van sociaal-economische en fysieke achterstanden en problemen

Aandachtswijken zijn vastgesteld door te kijken naar achterstanden en problemen op diverse terreinen [8]. Van achterstanden op sociaal gebied is sprake als het gemiddeld inkomen, het opleidingsniveau en de beroepsdeelname in een wijk significant lager zijn. Daarvoor is een statistische maat genomen en deze bedraagt 2 keer de zogenaamde standaardafwijking. Achterstanden kunnen dus redelijk objectief worden gemeten. Problemen zijn bepaald op grond van het oordeel van de bewoner. Het gaat dan om sociale overlast, vandalisme en gebrek aan veiligheid. Verschillen per wijk zijn bepaald via de afwijking ten opzichte van het gemiddelde. In fysiek opzicht is eveneens gekeken naar achterstanden en problemen. Fysieke achterstanden betreffen de woning en woonomgeving, bijvoorbeeld weinig groen of gebrek aan andere ruimtelijke voorzieningen, zoals speelgelegenheid voor kinderen. Fysieke problemen betreffen allerlei vormen van fysieke overlast door verkeer of industrie.

Economische problemen zijn aangeduid als er sprake is van achterstanden en/of problemen ten aanzien van de voorzieningen. Het bleek dat dit type wijken vooral te vinden is op het platteland. Bovendien is daar over het algemeen geen sprake van sociale of fysieke problemen. In de verdere analyse zijn deze wijken daarom buiten beschouwing gebleven.



Omvang aandachtswijken: 34% van alle stedelijke wijken met 1,2 miljoen woningen

Volgens het rapport "Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen" ging het in 1998 om ongeveer 340 aandachtswijken en in 2002 om nagenoeg hetzelfde aantal. Dat wil zeggen dat ongeveer 8% van de wijken tot de categorie aandachtswijk behoort. Uitgedrukt in woningen gaat het om 17% van de woningvoorraad, ofwel 1,2 miljoen woningen. Ten opzichte van de voorraad stedelijke wijken gaat het om een veel groter percentage. Ongeveer 34% van de woningen in stedelijke wijken staat in een aandachtswijk (zie: Figuur 4).

Het aantal aandachtswijken is voor het eerste gemeten in 1998 en sindsdien niet meer afgenomen, ondanks de hoge economische groei in de jaren 1998 tot 2002. Er is door de geleverde inspanning uiteraard sprake van verbetering maar door veroudering en selectieve verhuizingen komen er ook wijken bij. Met de huidige beleidsinzet voor stedelijke vernieuwing lukt het dus het aantal aandachtswijken op een constant niveau te houden. De inzet is echter onvoldoende het aantal te doen afnemen. Een nieuwe meting van het aantal aandachtswijken voor 2006 is nog niet beschikbaar.

Omvang 56 wijken: 15% van alle stedelijke wijken en 33% van de aandachtswijken

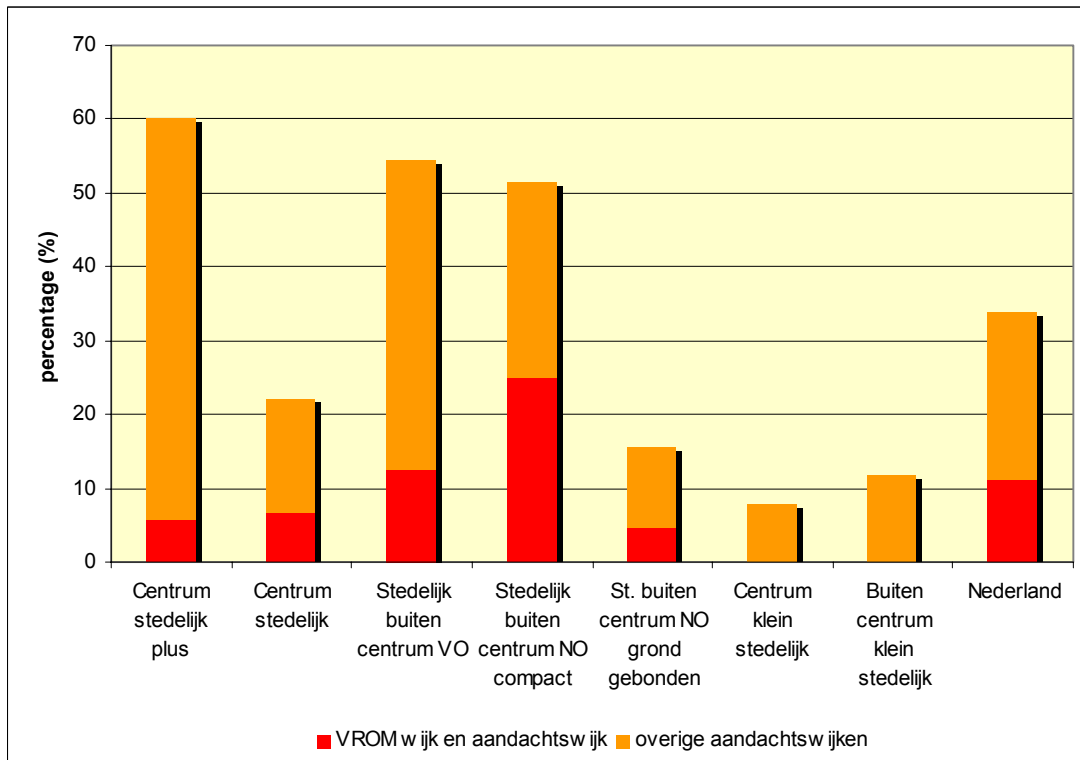
Een deel van de stedelijke wijken valt onder het actieprogramma van de 56 VROM wijken. Enige tijd geleden is begonnen met een meer op specifieke wijken gerichte aanpak. Uitgedrukt in viercijferige postcodegebieden gaat het overigens om veel meer dan 56 gebieden en wel 133 postcodegebieden. In deze wijken staan een half miljoen woningen, dat is 15% van de woningen in stedelijk gebied en 33% van alle aandachtswijken.

Figuur 4 liet zien dat de verschillende deelverzamelingen elkaar wel grotendeels maar niet helemaal overlappen. Er is een beperkt aantal van de 56 wijken, welke geen aandachtswijk is. Dat heeft twee oorzaken. In de eerste plaats laten problemen zich niet leiden door postcodegrenzen. Er zijn aandachtsgebieden die op het niveau van het 4PCgebied niet waarneembaar zijn. Het schaalniveau is daarvoor te grof. Soms worden deze gebieden toch door gemeente en het ministerie aangewezen als VROM-wijk. Verder kan het zijn de lokale of regionale criteria anders worden gewogen. Bij de onderzoeksmatige vaststelling van de aandachtswijken wogen alle criteria even zwaar. Dat kan leiden tot een andere beoordeling. Er is verder een groot aantal aandachtswijken dat niet wordt meegenomen in de geconcentreerde wijkaanpak van VROM. Dat heeft eenvoudigweg te maken met de schaal van het probleem. Het is gewoon niet mogelijk alle wijken ineens aan te pakken.

56 wijken vooral te vinden onder naoorlogse wijken (compact en buiten centrum)

In Figuur 9 is te zien hoe de 56 wijken zich verhouden tot alle aandachtswijken per type woonmilieu. Er staan 1,2 miljoen woningen in aandachtswijken. Daarvan bevindt zich zoals gezegd ongeveer eenderde in een VROM-wijk. Per type milieu zijn er grote verschillen. De figuur laat zien dat de wijkaanpak van VROM en de gemeenten zich vooral richt op naoorlogse buitencentrum wijken die compact zijn. Ongeveer de helft van deze wijken is aandachtswijk en daarvan valt de helft onder de VROM-aanpak.

Figuur 9: 56 wijken en aandachtswijken per woonmilieu binnen het stedelijk gebied (2002)



Uit de figuur valt op dat de vooroorlogse wijken nog grotendeels buiten de aanpak vallen. Dat zijn wijken die vaak via de stadsvernieuwing in de jaren 80 en 90 zijn aangepakt. De woningen zijn goed maar de omgeving laat te wensen over. Daarom zijn er veel vooroorlogse aandachtswijken maar deze vallen voorsnog buiten de zogenaamde 56 wijken.

Verder zien we een hoog aandeel aandachtswijken bij de zogenaamde centrum stedelijk plus wijken. Dat zijn centra met veel werk en voorzieningen, ofwel wijken met veel bezoekers. Het is niet verwonderlijk dat deze gebieden slecht scoren op criteria als overlast en dergelijke, maar deze wijken worden (nog) niet vaak aangemerkt als gebieden voor een speciale wijkaanpak.

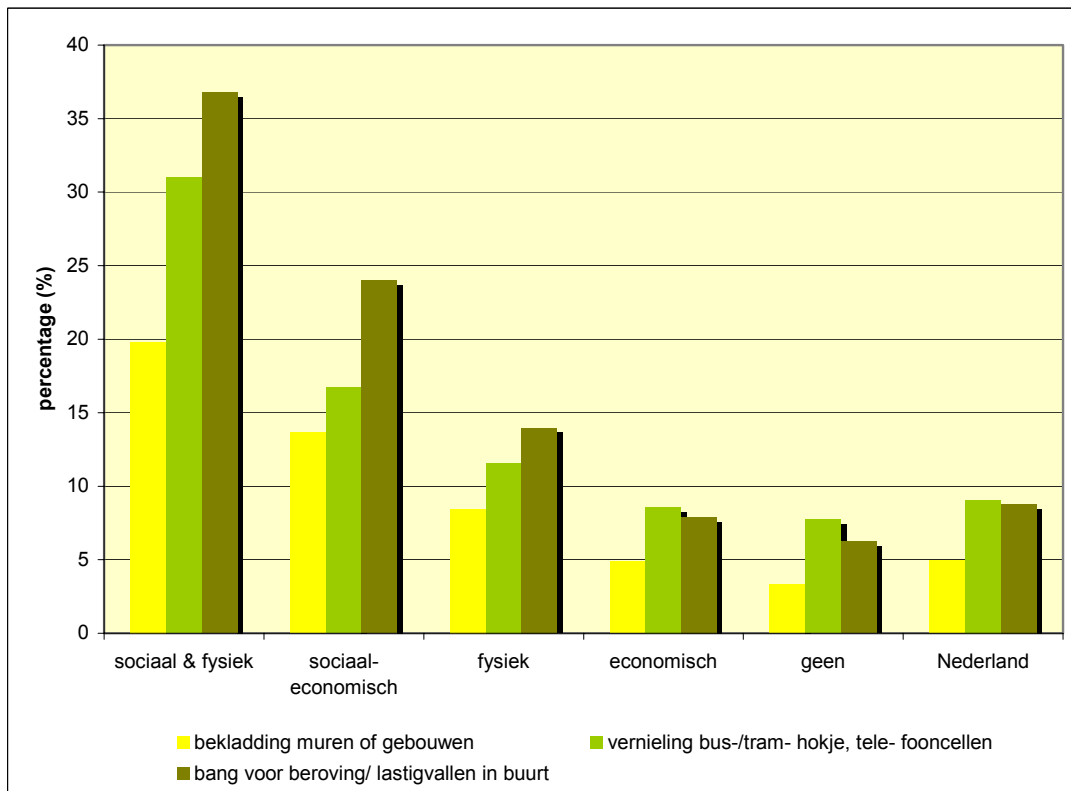
2.3.2 Kenmerken aandachtswijken

De eerder genoemde studie over achterstanden en problemen in wijken geeft een overzicht van de voornaamste kenmerken van deze wijken. Aandachtswijken hebben met elkaar gemeen dat de kwaliteit van de voorraad te wensen overlaat (lage vastgoedwaarden, veel goedkope huurwoningen, veel meergezinswoningen in een hoge dichtheid), dat inkomens achterblijven en het aandeel actieven relatief laag is. In fysieke aandachtswijken is de fysieke toestand ernstiger dan de sociaal-economische, maar het wil niet zeggen dat sociaal-economische problematiek er niet speelt. Dit geldt ook vice versa.

Figuur 10 geeft een overzicht van de verschillen tussen wijken wat betreft sociale overlast. Het gaat over problemen ten aanzien van bekladding, vernieling en veiligheid. Via het woningbehoefteonderzoek is gevraagd naar het voorkomen hiervan in de wijk. Gemiddeld voor heel Nederland ligt het percentages voor deze onderwerpen tussen 5 en 10%. In aandachtswijken is dat enkele malen hoger. De figuur laat zien dat in wijken waar achterstanden en problemen op meerdere vlakken samengaan de ernst van de overlast sterk toeneemt. In de figuur worden ook economische aandachtswijken genoemd. Dat zijn wijken met weinig arbeidsplaatsen en met name in de voorzieningen. Deze wijken zijn

vooral te vinden op het platteland. De ernst van de sociale en fysieke problemen is vergelijkbaar en soms zelfs geringer dan gemiddeld voor Nederland. Er is daarom voor gekozen deze wijken in de analyse niet mee te nemen.

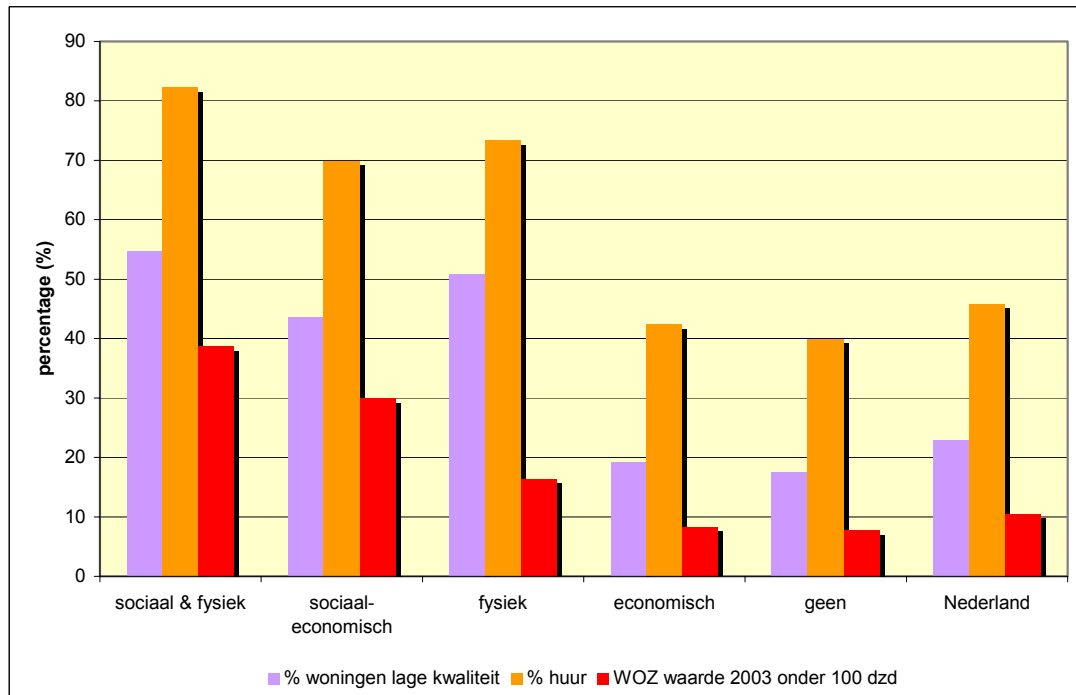
Figuur 10: sociale overlast per type wijk



Aandachtswijken kennen niet alleen (veel) meer sociale achterstanden en problemen maar ook de fysieke situatie is duidelijk slechter. Via een aantal indicatoren wordt dat in Figuur 11 weergegeven. In de figuur staat het aandeel woningen met lage kwaliteit, het aandeel huurwoningen en de gemiddelde WOZ waarde.

Het aandeel woningen van lage kwaliteit is 2 à 3 keer zo hoog dan gemiddeld. Dat komt ook tot uitdrukking in het aandeel woningen met een lage WOZ-waarde (in 2003). Als een grens wordt getrokken bij 100 duizend euro dan is in heel Nederland slechts 10% van de woningen minder waard dan dat bedrag. Bij aandachtswijken ligt dat hoger. Het aandeel woningen met een lage WOZ waarde loopt op naar 40% bij de wijken met de grootste achterstanden en problemen. Het gaat bij alle aandachtswijken voornamelijk om wijken met (zeer) veel huurwoningen. Landelijk ligt dit percentage rond de 45%. In aandachtswijken is dat tussen de 70 en 80%.

Figuur 11: kenmerken woningvoorraad per type aandachtswijk



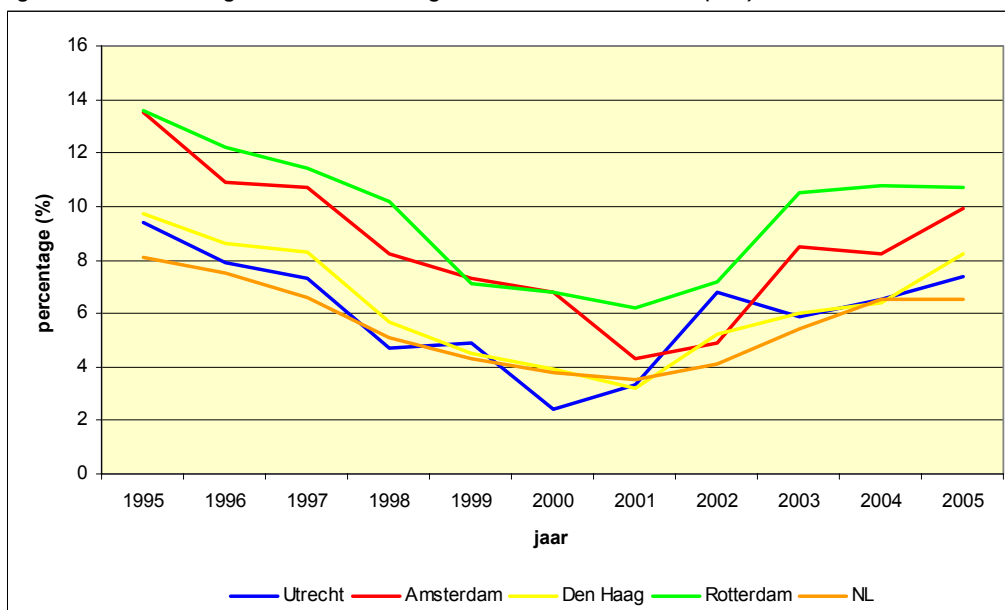
2.3.3 Recente ontwikkelingen

Er is een aparte voortgangsrapportage ten aanzien van de 56 prioriteitswijken [9]. In dit verband wordt geprobeerd deze informatie verder te actualiseren.

Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de eerder genoemde analyses over de aandachtswijken [8][10]. Het blijkt dan dat tussen 1998 en 2002 het aandeel aandachtswijken volgens de metingen niet veel is veranderd. Een meer recente meting die vergelijkbaar is met de uitkomsten van 1998 en 2002 is pas mogelijk als de uitkomsten van het Woononderzoek Nederland (WoON) zijn geanalyseerd. Het is wel mogelijk enkele indicatoren weer te geven.

In Figuur 12 staat de ontwikkeling van de werkloosheid in de vier grote steden. Dat is eigenlijk niet het goede schaalniveau maar over de meest recente periode zijn niet alle indicatoren per aandachtswijk beschikbaar. De figuur laat zien dat de relatieve positie van de steden de laatste 4 jaar niet is verbeterd.

Figuur 12: ontwikkeling werkloosheid vier grote steden en Nederland (in%)



Via het bedrijvenregister van de gemeenten en provincies (LISA) kan iets gezegd worden over de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen per type wijk. Het resultaat staat in Tabel 5. Daaruit blijkt dat het aantal arbeidsplaatsen sinds 2002 zowel in de vier grote steden als in heel Nederland nauwelijks is veranderd. In de aandachtswijken is het aantal arbeidsplaatsen tussen 2002 en 2004 echter gezakt (met 3%) en in de 56 wijken ook maar wel iets minder (met 2%). Vanaf 1998 bezien is de ontwikkeling in beide typen van wijken achtergebleven. Er hoeft geen rechtstreeks verband te zijn tussen de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de werkloosheid in ruimtelijk opzicht. Personen uit aandachtswijken kunnen ook buiten hun wijk werk vinden en de banen in aandachtswijken kunnen worden bezet door mensen van buiten. De conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden is dat de ontwikkeling voor zover bekend nog geen verbetering laat zien. Daarbij geldt wel de kanttekening dat de cruciale sociaal-economische indicatoren ten aanzien werkloosheid en inkomen per wijk niet bekend zijn voor de periode na 2002.

Tabel 5: index aantal arbeidsplaatsen per type wijk (1998=100)

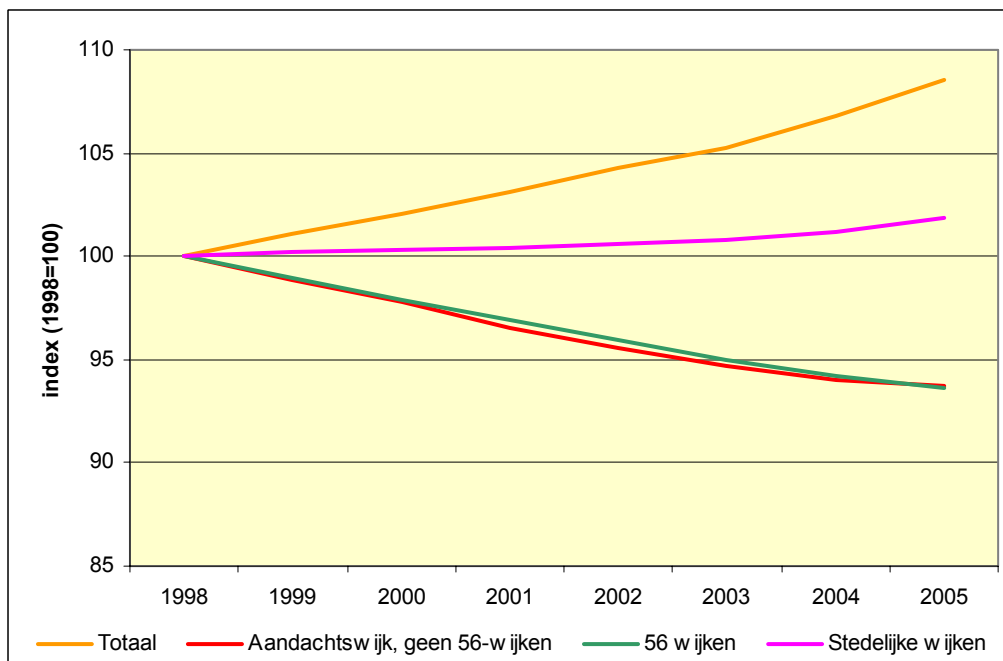
jaar	Aandachts			Aandachts		
	wijk	56 wijken	Totaal	wijk	56 wijken	Totaal
	<i>(index 1998=100)</i>			<i>(arbeidsplaatsen/1000 inwoners)</i>		
1998	100	100	100	469	378	424
2000	106	103	106	497	391	445
2002	110	106	111	515	400	456
2004	107	104	110	503	397	449

Daarom wordt ook naar andere meer indirecte indicatoren gekeken om de meest recente ontwikkeling te achterhalen. Daartoe is gekeken naar de ontwikkeling van de samenstelling van de bevolking, het aandeel allochtonen en de nieuwbouw. Deze informatie komt jaarlijks per wijk (dat wil zeggen: viercijferig postcodegebied) beschikbaar. Het is dan mogelijk de 56 wijken, aandachtswijken en stedelijke wijken apart te onderscheiden.

Het aandeel ouderen staat in Figuur 13. Zoals bekend is over heel Nederland bezien sprake van vergrijzing. In de vier grote steden zien we al jaren juist vergroening. In 1985 was het aandeel ouderen

veel hoger dan gemiddeld in Nederland. Het midden van de jaren 80 was voor de steden een keerpunt. De sterke instroom van migranten, jongeren uit de rest van het land en het vertrek van ouderen zorgen er voor dat sindsdien sprake is van vergroening in de vier grote steden. In de andere steden boven 100 duizend inwoners zien we nog wel een trend naar vergrijzing maar veel minder sterk. Per wijk is er een meting sinds 1998. Toen waren er in de aandachtswijken en de 56 wijken meer ouderen dan gemiddeld. Sindsdien is het aantal ouderen en daarmee het aandeel gedaald. Figuur 13 laat het verloop van de index sinds 1998 zien. Het aantal ouderen daalt gestaag. In aandachtswijken nog iets sneller dan in de 56 wijken. De daling van het aandeel ouderen betekent een instroom van jongeren en een omslag van de wijk. Vergroening is dus niet alleen een verschijnsel dat speelt in de vier grote steden maar in alle aandachtswijken. Nu is vergroening op zich natuurlijk geen maatschappelijk probleem. In tegendeel zou men haast zeggen. Maar bij de analyses over de achtergronden van probleemwijken kwam naar voren dat een snelle omschakeling van de populatie van een wijk een risicofactor is. Omgeving, woningvoorraad en voorzieningen sluiten vaak niet meer aan. De kans bestaat dat de sociale binding met de wijk sterk verminderd. Aan de uitkomsten te zien speelt dat proces nog onverminderd en in aandachtswijken nog iets sterker dan in de 56 wijken. Het vasthouden van de oudere bevolking zou in aandachtswijken een belangrijke uitdaging moeten zijn.

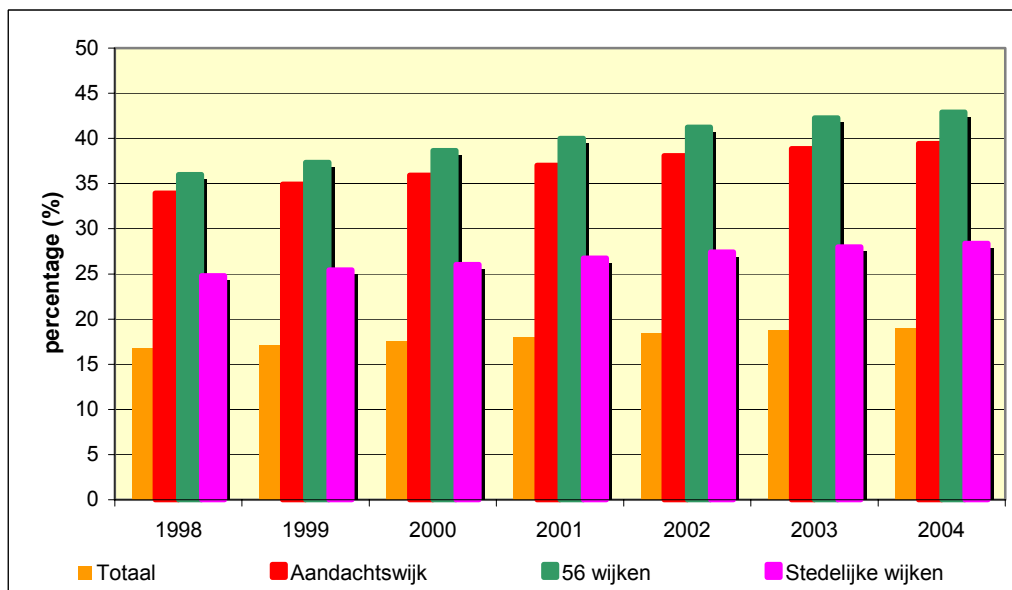
Figuur 13: index aantal ouderen (65plus) per type wijk; 1998-2005



Een andere indicator die op wijkniveau wordt gemeten is het aandeel allochtonen. Figuur 14 laat het verloop zien van het aandeel allochtonen per type wijk. Tussen 1998 en 2004 is het aandeel allochtonen in heel Nederland opgelopen van 17% naar 19%. Het aandeel is in aandachtswijken groter dan elders en inmiddels gelijk aan 39%. In de 56 wijken is het aandeel nog iets hoger dan in de aandachtswijken die niet behoren tot de 56 wijken. Inmiddels is dat opgelopen naar 43%.

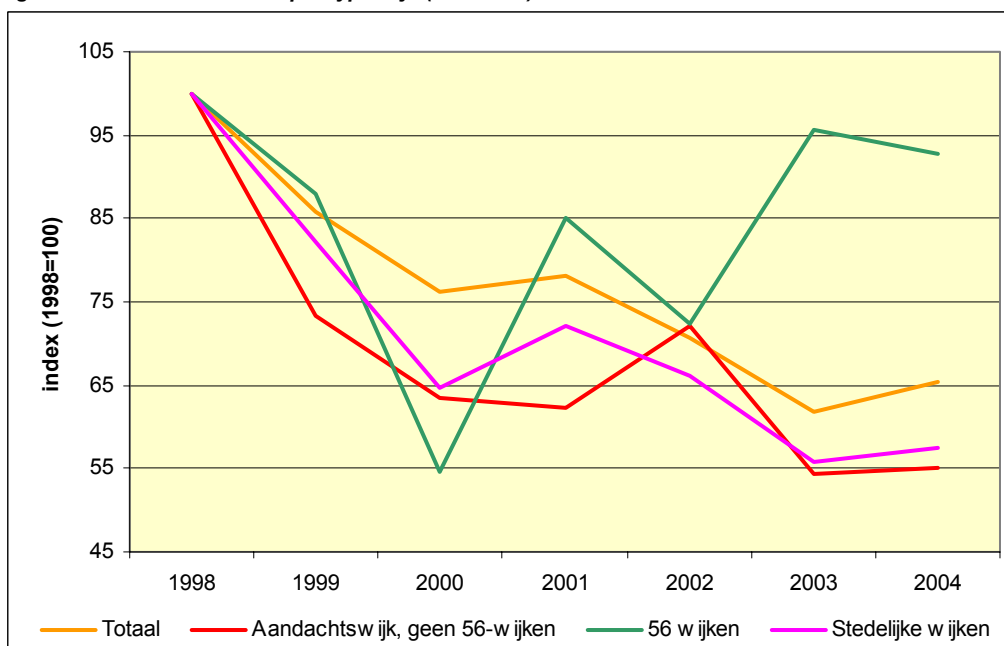
De indicatoren op sociaal-economisch vlak laten zien dat er nog maar betrekkelijk weinig sprake is van een kentering.

Figuur 14: Percentage allochtonen per type wijk



Een interessante indicator is de fysieke inspanning van de laatste jaren. Daar zien we wel dat er duidelijk sprake is van een omslag (zie Figuur 15). De index van de nieuwbouw is bepaald vanaf 1998. Toen werden er 80 duizend woningen gebouwd. Inmiddels is dat aantal gezakt tot onder de 60 duizend en staat de index voor heel Nederland in 2004 op 65. Het stedelijk gebied en de aandachtswijken zijn daar duidelijk achtergebleven. De index komt uit 55. Dat is echter duidelijk in tegenstelling met de ontwikkeling in de 56 VROM-wijken. Sinds 2000 zit daar de productie in de lift. In 2000 was de index gezakt tot 55. Sindsdien wist de nieuwbouw zich te herstellen. Inmiddels is het bijna weer op het peil van 1998. De fysieke inspanning blijkt zich redelijk te herstellen. Op den duur moet dat ook in andere opzichten resultaat afwerpen. Dat vergt tijd en wellicht ook een meer gedetailleerde analyse.

Figuur 15: index nieuwbouw per type wijk (1998=100)



De conclusie uit het voorgaande is dat een gerichte benadering zoals de aanpak van de 56 wijken kan leiden tot een aanzienlijke verbetering van de investeringen in de betreffende wijken. De eerdere studies hebben laten zien dat de fysieke situatie ook belangrijke implicaties heeft voor de sociale ontwikkeling. De wederzijdse relatie is niet zodanig dat een fysieke verbetering ook onmiddellijk leidt tot een verbetering in andere opzichten. Bovendien is al opgemerkt dat de meest recente informatie over sociale aspecten van de wijk ontbreekt. Daarom is een aantal voorbeelden gezocht om de relatie tussen fysiek en sociale ontwikkeling te illustreren. In bijlage 1 is dat uit gewerkt.







3 Omgevingsscenario's

3.1 Inleiding

De invloed van de omgeving op de opgave voor stedelijke vernieuwing en uitleg wordt onderzocht aan de hand van de scenario's van het Centraal Planbureau [6]. De ruimtelijke uitwerking van deze scenario's heeft plaats gevonden in een aparte studie van de planbureaus met als titel "Welvaart en leefomgeving" [17]. Er zijn 4 scenario's ten aanzien van de omgeving en diverse varianten ten aanzien van de overheidsbemoeienis. De combinatie van alle mogelijkheden zou leiden tot een zeer groot aantal berekeningen. Daarom is gekozen voor de vergelijking van twee scenario's van de vier scenario's van de planbureaus. Er is gebruik gemaakt van het scenario Transatlantic Market (TM) en Strong Europe (SE). Deze geven een beeld van de mogelijke ontwikkeling ten aanzien van de demografie en de economie. In het navolgende worden de voornaamste uitgangspunten opgesomd.

Het belangrijkste scenario is in deze analyse Transatlantic Market (TM). Binnen het scenario TM zijn diverse beleidsvarianten doorgerekend. Dan ontstaat toch een behoorlijk inzicht in de mogelijke uitkomsten. Het TM-scenario is gekozen omdat dit scenario redelijk trendmatig is en op dit moment het meest plausibele toekomstbeeld lijkt weer te geven. TM is het scenario met een nationale oriëntatie en nadruk op private verantwoordelijkheden.

3.2 Uitgangspunten

Economische en demografische uitgangspunten

In het TM-scenario geldt een aantal uitgangspunten dat belangrijk is voor de behoefte-raming. Dat is behoorlijke economische groei (2,2% per jaar tot 2020), een sterke individualisering en instroom van goed opgeleide werkmigranten. Dit is een scenario waarbij er vermoedelijk een redelijke vraag is naar stedelijk milieus en kansen voor investeringen in het stedelijke gebied door de sterke individualisering en de werkmigratie. Men mag aannemen dat deze trend redelijke gunstig zal uitwerken op het optreden van aandachtswijken.

Het tweede scenario van de planbureaus is het scenario Strong Europe (SE). SE is internationaal georiënteerd en met nadruk op publieke verantwoordelijkheden. In SE zijn de uitgangspunten anders. Een gematigde economische groei (1,8% per jaar tot 2020), een minder sterke individualisering en instroom van gezinsmigranten. Per saldo is de buitenlandse migratie bijna 40 duizend personen per jaar. Dit scenario geeft meer instroom van lagere inkomens in de stad, een minder sterke individualise-

ring en meer kans op overloop vanuit de stad. Voor het optreden van aandachtswijken is in dit scenario meer aanleiding.

Tabel 6: overzicht grootheden scenario's planbureaus

grootheden	situatie in 2002	Strong	Transatlantic
		Europe	Market
		SE	TM
		2002-2020	
(% groei per jaar)			
bevolking		0,5	0,3
arbeidsaanbod		0,3	0,4
AOW-ers		2,1	2,1
WAO-ers		0,6	0,1
werkgelegenheid		0,2	0,3
arbeidsproductiviteit		1,6	1,9
BBP		1,8	2,2
BBP per capita		1,3	1,9
BBP per huishouden		0,9	1,3
(miljoen)			
bevolking	16,2	17,65	16,99
natuurlijke groei 02-20		0,75	0,45
buitenlandse migratie 02-20		0,68	0,34
huishoudens	6,94	8,04	7,97
groei huishoudens 02-20		1,10	1,03

Voor de woningmarkt is de groei van het inkomen per huishouden een belangrijke indicator. Deze is in het TM scenario gelijk aan 1,3% per jaar in SE bedraagt deze 0,9%. De andere scenario's die hier niet in beschouwing zijn genomen liggen hier juist boven en juist onder. Het hoogste scenario Global Economy kent een groei van het inkomen per huishouden van 1,6% per jaar en bij het lage scenario Regional Communities is dat 0,7% per jaar.

De omvang van de nieuwbouw is per scenario sterk verschillend. De scenario's Strong Europe (SE) en Transatlantic Market (TM) komen op ongeveer 80 duizend woningen per jaar. Bij het scenario Global Economy is de omvang van de nieuwbouw circa 120 duizend woningen per jaar en bij het scenario Regional Communities daalt de productie naar 30 duizend per jaar tot 2020. De grote verschillen worden veroorzaakt door het sterke verband dat is verondersteld tussen economische groei en huishoudenvorming. In het verleden is dat niet zo rechtstreeks gebleken. Omdat deze verschillen als te extreem werden beschouwd zijn de beide laatste scenario's niet meegenomen. Het verschil in groei van het huishoudinkomen is tussen TM en SE voldoende groot om inzicht te geven in de gevolgen van een lagere groei. Verder heeft als overweging gegolden dat een veel hoger programma niet zozeer gevolgen heeft voor de stedelijke vernieuwing maar veel meer voor de ruimtelijke ordening. Een extreem laag programma heeft wel degelijk gevolgen voor de stedelijke vernieuwing maar is nog onwaarschijnlijker.

Binnen het scenario TM is vervolgens een aantal varianten uitgewerkt. De beschrijving daarvan staat in het volgende hoofdstuk.

Ruimtelijke uitgangspunten: handhaven evenwicht tussen regio's

In de Nota Ruimte [7] is als uitgangspunt gehanteerd dat het evenwicht ten aanzien van de omvang van de bevolking per regio zoveel mogelijk gehandhaafd moet blijven. Dat betekent dat iedere regio voor de eigen behoefte moet bouwen. De schaarse open ruimte in ons land blijft daardoor zoveel mogelijk gespaard.

4 Beleidsvarianten

4.1 Uitgangspunten varianten

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van veranderingen in de externe omstandigheden en verschillen in de inzet van overheidsmiddelen is een aantal varianten doorgerekend (zie Figuur 16). Het gaat in totaal om 7 varianten, te weten:

- Nulvariant zonder Rijksbijdrage
- Begrotingsvariant bij gelijke inzet van middelen
- Trendvariant bij ongewijzigd beleid maar veranderende exogene omstandigheden (TM)
- Trendvariant bij ongewijzigd beleid en lagere groei (SE)
- Ambitievariant met extra reductie aandachtswijken door hogere productie
- Ambitievariant met extra reductie aandachtswijken en kwaliteitsverbetering woonomgeving door lagere dichtheid
- Ambitievariant met extra reductie aandachtswijken en kwaliteitsverbetering woonomgeving door lagere dichtheid gericht op duurzaamheid

Bij de nulvariant is gekeken wat binnen de verwachte vraag en aanbod verhoudingen nog rendabel gebouwd kan worden zonder overheidsbijdrage. Bij de andere varianten is er sprake van een toeneemende overheidsinspanning en een hoger ambitie niveau.

Figuur 16: overzicht 7 varianten naar type inspanning

varianten	exces sieve bouw kosten	met particu liere woning verbe tering	inves tering omge ving zonder sloop/ nieuw bouw	extra bouw inspan ning aan dachts wijken	extra kwaliteit omgeving door lagere dicht heid	extra en door duur zaam ont werp
nul-variant	ja	nee	nee	nee	nee	nee
TM begroting	ja	soms	soms	nee	nee	nee
TM trend	ja	ja	ja	nee	nee	nee
SE trend	ja	ja	ja	nee	nee	nee
TM ambitie AD wijken	ja	ja	ja	ja	nee	nee
TM ambitie kwaliteit	ja	ja	ja	ja	ja	nee
TM ambitie duurzaamheid	ja	ja	ja	ja	ja	ja

De excessieve bouwkosten zullen in alle varianten optreden; ook in de nulvariant. De rekening is dan voor marktpartijen, corporaties of de gemeente.

De particuliere woningverbetering aan de onderkant van de markt komt met hulp van de overheid op dit moment af en toe ook voor maar op beperkte schaal. Er mag vanuit worden gegaan dat zonder een rijksbijdrage deze vorm van verbetering zal verdwijnen. In de andere varianten is er vanuit gegaan dat de aanpak is conform de behoefte.

De meeste investeringen in de woonomgeving gaan samen met investeringen in woningen. In een aantal gevallen is dat niet mogelijk. Dat geldt met name voor wijken waar in de jaren 80 en 90 sprake was van stadsvernieuwing. De omgeving is in dit soort wijken vaak nodig aan verbetering toe terwijl dat niet geldt voor de woningen. Bij de trend varianten en de ambitievarianten is er vanuit gegaan dat dit structureel voor komt.

De recente ontwikkelingen laten zien dat er sprake is van een aanzienlijk verhoogde activiteit in de zogenaamde 56 VROM wijken. Bij de ambitie varianten wordt de focus op de aandachtswijken versterkt doorgezet. Bij de trendvarianten is dat niet gedaan.

De extra aandacht voor wijken met leefbaarheidproblemen is in drie varianten bekeken. In de eerste plaats door meer intensieve herstructurering. Dat betekent in de eerste ambitie variant een verhoogd aantal onttrekkingen en vergelijkbare vervangende nieuwbouw, vervolgens vervangende nieuwbouw in een lagere dichtheid en tenslotte een extra inspanning ten aanzien van de duurzaamheid van de investeringen in de omgeving. Men kan dan denken aan meer aandacht voor materiaalgebruik, aandacht voor de waterproblematiek of andere aspecten van het ontwerp van de omgeving.

4.2 Bouwprogramma

Omvang bouwprogramma

De analyses ten behoeve van de behoefte- en stedelijke vernieuwing lieten zien dat fysieke aanpassingen noodzakelijk zijn voor het reduceren van het aantal aandachtswijken. De bouwtechnische kwaliteit is weliswaar redelijk maar de woontechnische kwaliteit en de kwaliteit van de woonomgeving laten in talloze opzichten te wensen over. Er is een aantal aandachtswijken geconstateerd met aanzienlijk grotere achterstanden en problemen dan gemiddeld in Nederland. Veel van deze wijken zijn te eenzijdig met uitsluitend goedkope huurwoningen, te dicht met weinig of geen ruimtelijke voorzieningen of hebben een kwaliteitsarme omgeving. Daarnaast zijn er ook wijken die juist te divers zijn, maar tevens kwaliteitsarm. Deze typen van wijken dienen vaak als doorgangshuis voor bewoners, kennen relatief weinig sociale binding en hechting aan de wijk. Bovendien is de woningwaarde in deze wijken aanmerkelijk lager.

Er kan op grond van het scenario TM en SE een nieuwbouwprogramma worden afgeleid. Volgens dat programma worden er in de periode 2010-2019 80 duizend woningen per jaar gebouwd in heel Nederland. Het totale aantal onttrekkingen is in beide scenario's 25 duizend woningen per jaar ofwel een groei van de woningvoorraad van 55 duizend woningen per jaar. Het aantal van 80 duizend sluit redelijk aan op het niveau van de laatste jaren. Het verschil wordt vooral gemaakt door het aantal onttrekkingen. In de jaren 90 was dat 13 duizend per jaar. In het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw is het opgelopen naar 18 duizend per jaar en de verwachting is dat het aantal trendmatig oploopt naar 25 duizend per jaar. De groei van voorraad is met 55 duizend per jaar in de periode 2010-2019 daardoor lager dan de afgelopen jaren en sluit daarmee aan op de verwachte individualisering.

In stedelijke wijken gericht op herstructurering gaat het om 21 duizend woningen (ISV). Dit aantal komt redelijk overeen met het aantal onttrekkingen. De productie die een beroep doet op eventuele BLS gelden via functieverandering in bestaand bebouwd gebied (BBG) of via nieuwe uitleg, bedraagt in het TM-trend scenario 14 duizend respectievelijk 24 duizend woningen per jaar. Het totale programma is binnen het afgebakende gebied volgens de trend 59 duizend woningen ofwel een toevoeging van 40 duizend woningen per jaar in de periode 2010-2019.

In de nulvariant worden (veel) minder woningen gebouwd. Er wordt minder onttrokken omdat er geen middelen zijn voor verwerving. Met name de omvang van de herstructurering is lager. Het programma is zodanig berekend dat binnen de verwachte vraag en aanbod verhoudingen een rendabele exploitatie mogelijk is. De omvang van de nieuwbouw daalt dan in het afgebakende gebied van 59 duizend naar 41 duizend per jaar. Bij een gelijkblijvende begroting is de daling minder. Het programma is dan nationaal 70 duizend en in het afgebakende gebied 49 duizend per jaar.

Tabel 7: bouwprogramma per variant en type regeling, 2010-2019

varianten	WBA gebied en stedelijke wijken				Heel Nederland				
	Nieuw bouw				Onttrek kingen ISV	Uitbrei ding	Nieuw bouw	Onttrek kingen	Uitbrei ding
	ISV	BLS bbg	BLS uitleg	Totaal					
	<i>(dzt woningen per jaar)</i>								
nul-variant	13	11	18	41	9	33	62	15	47
TM begroting	16	12	21	49	13	37	70	19	51
TM trend	21	14	24	59	19	41	80	25	55
SE trend	21	14	24	59	19	41	80	25	55
TM ambitie AD wijken	27	20	21	68	25	43	83	31	52
TM ambitie kw aliteit	23	17	27	68	25	43	83	31	52
TM ambitie duurzaamheid	23	17	27	68	25	43	83	31	52

Het nieuwbouw programma wordt onderscheiden in herstructurering, functieverandering en nieuwe uitleg. De ambitievarianten kennen een programma dat kwantitatief niet veel hoger is. Er is vooral een verschuiving naar meer herstructurering in de aandachtswijken. Daarbij is verder onderscheid gemaakt in de mate van vervangende nieuwbouw. In de tweede ambitie variant is de dichtheid verlaagd en in de derde variant is de kwaliteit van de omgeving bovengemiddeld aangepast. In beide laatste varianten staat de kwaliteit voorop.

Het aantal te onttrekken woningen is in het ambitieprogramma ook hoger en loopt op van 19 duizend per jaar volgens het TM-trend scenario naar 25 duizend per jaar in de stedelijke wijken.

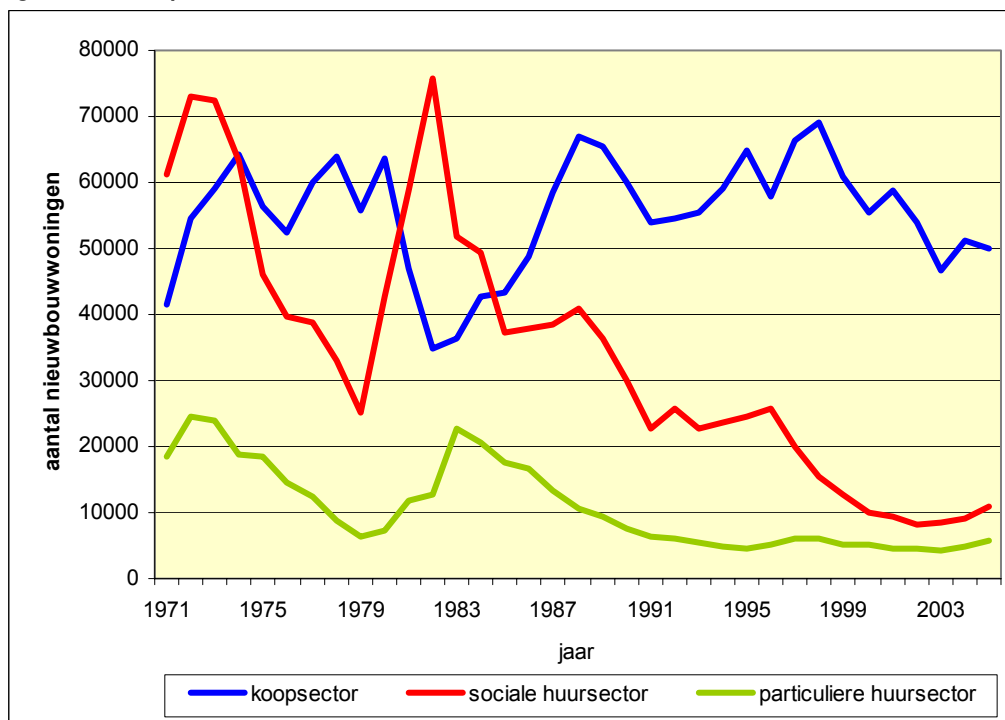
Het aantal woningen dat per saldo wordt toegevoegd is in de nulvariant met 47 duizend per jaar te laag ten opzichte van de behoefte. In de begrotingsvariant geldt dat in mindere mate en de andere varianten zijn nagenoeg conform de verwachtte vraag in de betreffende scenario's. Een grote terugval van het aantal uitbreidingen wordt eerst na 2020 verwacht.

Samenstelling bouwprogramma

De samenstelling van het bouwprogramma is vraagvolgend. Dat wil zeggen dat grootte, type, soort locatie en prijs zijn afgeleid van de vraag die voortkomt uit het scenario. Dat geldt ook voor de verwachte eigendomsverhouding. De samenstelling van het bouwprogramma is vooral interessant ten aanzien van het aandeel van de sociale huursector. De laatste jaren is de productie van deze sector sterk achtergebleven (zie Figuur 17). In het begin van de jaren 70 en 80 liep de productie van sociale huurwoningen op naar meer dan 70 duizend per jaar. Dat is meer dan de huidige totale productie. Inmiddels is het aantal nieuwbouwwoningen gezakt naar rond de 10 duizend per jaar. Gezien de om-

vang van de onttrekkingen en het aantal verkopen is de voorraad sociale huurwoningen sinds 1995 niet meer toegenomen. De verwachting is dat de komende jaren dit ook het geval zal zijn. Maar gezien de toename van de herstructurering hetgeen gepaard gaat met meer onttrekkingen, de bouw van sociale huurwoningen in uitleggebieden en meer verkopen, zal de omvang van de sociale nieuwbouw moeten toenemen.

Figuur 17: verloop nieuwbouw 1971-2005



In de komende jaren is er door het Ministerie van VROM tot 2010 een beleidsambitie geformuleerd voor de sociale nieuwbouw. De productie loopt dan op van 10 duizend woningen op dit moment tot 25 duizend woningen per jaar voor heel Nederland in 2009. Deze beleidsdoelstelling is bedoeld om het bestaande woningtekort weg te werken, te voorzien in de behoefte van specifieke groepen zoals ouderen en starters en uiteraard de herstructurering van aandachtswijken op gang te brengen. De verhoogde productie in de 56 wijken laat zien dat dit begint te werken.

Tabel 8: omvang nieuwbouw sociale huurwoningen per jaar, 2010-2019, in dzd

varianten	Nieuw bouw sociale huursector				Overig	Totaal
	ISV	BLS bbg	BLS uitleg	ISV BLS		
nul-variant	4	3	4	11	7	18
TM begroting	6	4	6	16	7	23
TM trend	10	5	8	23	7	31
SE trend	10	6	9	24	8	32
TM ambitie AD w ijkten	14	7	7	28	4	32
TM ambitie kw aliteit	12	6	10	28	5	33
TM ambitie duurzaamheid	12	6	10	28	5	33

Tabel 8 geeft aan hoe de nieuwe ambities voor herstructurering, functieverandering en nieuwe uitleg hierbij aansluiten voor de periode na 2010. De tabel geeft een overzicht van de productie per jaar per variant. In de nulvariant is er altijd nog sprake van 18 duizend woningen per jaar. Dat is een terugval ten opzichte van het ambitie niveau in 2010. De begrotingsvariant sluit daar met 23 duizend woningen per jaar redelijk bij aan.

De nieuwbouw productie van sociale huurwoningen loopt op naar 31 tot 33 duizend per jaar in de trend en ambitie varianten. Dat is in alle gevallen dus meer dan het verwachte niveau in 2009 en veel meer dan het huidige niveau. De groei komt vooral door het hogere aantal onttrekkingen.

Uitgedrukt in aandelen van de totale productie betekent dat het volgende. De laatste jaren is het aandeel van de sociale huursector gestaag gezakt naar 15% op dit moment. De toename in de komende jaren moet het aandeel doen groeien naar 30%. Afhankelijk van de ambitie kan dat zelfs oplopen naar 35% tot 40% van het totaal. De sociale huursector is dan een zeer belangrijke partij in de opgave voor stedelijke vernieuwing en uitleg.

Plancapaciteit binnenstedelijk

Een flink deel van de woningbouw moet in de periode 2010-2019 op binnenstedelijke locaties worden gerealiseerd. De omvang ervan is afhankelijk van het scenario. Het TM-ambitiescenario komt het hoogst uit, door een combinatie van veel sloop en vervangende nieuwbouw met binnenstedelijke uitbreiding. In dit scenario zal naar schatting zo'n 40% van de landelijke uitbreidingsproductie op binnenstedelijke locaties moeten gebeuren. In sommige gebieden zal dit aandeel hoger zijn, in andere gebieden lager. Deze opgave sluit aan op de doelstellingen die in de Nota Ruimte zijn opgenomen.

Uit een vergelijking van het bouwprogramma 2010-2019 met het binnenstedelijk bouwen in de afgelopen tien jaar en met de nu beschikbare plancapaciteit blijkt dat in sommige gebieden de binnenstedelijke bouwopgave hoger ligt dan hetgeen tot nog toe gebruikelijk was. De grootste opgave om deze binnenstedelijke productie te halen, is in de gebieden met een sterke druk op het ruimtegebruik, in casu de verstedelijkte gebieden in het westen en midden van het land.

Er is echter al jaren een trend gaande naar meer binnenstedelijke investeringen. De doelstelling van de Nota Ruimte werkt door in het woningbouwbeleid dat op provinciaal niveau wordt uitgewerkt, waar het hoge verstedelijkingsprogramma van het TM-ambitiescenario op aansluit. Veel provincies en gemeenten werken aan een zo hoog mogelijke bouwproductie in het bebouwde gebied.

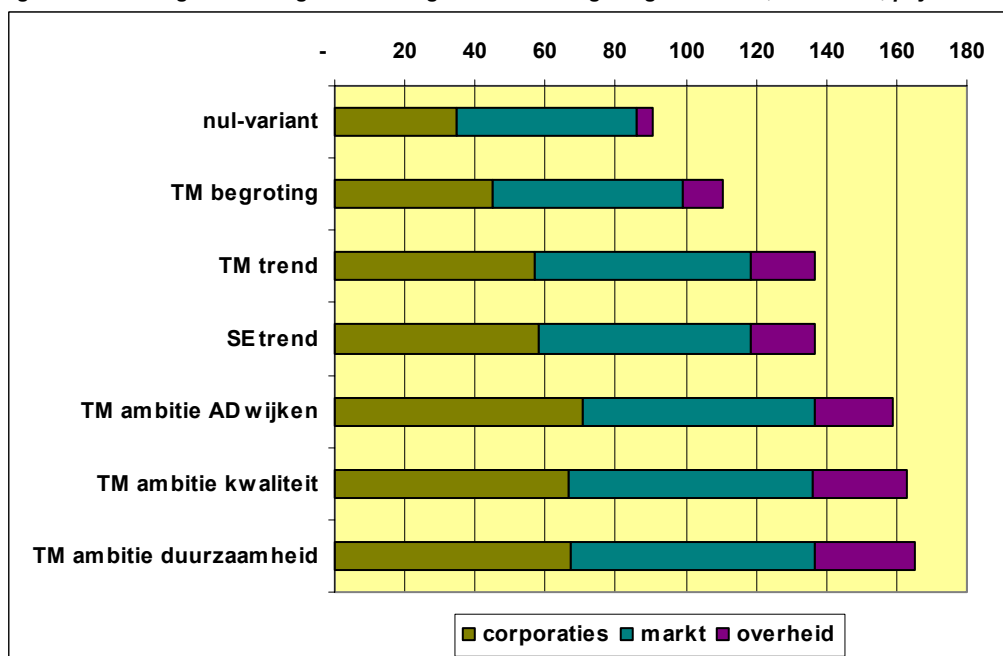
Tussen gemeenten zijn er wel grote verschillen in de beschikbaarheid van binnenstedelijke locaties voor uitbreidingsnieuwbouw. Grote verouderde haven- of bedrijfsterreinen of nog grote onbebouwde terreinen zijn niet overal voorhanden. Plaatselijk kan het daarom lastig zijn om dit aandeel van 40% van de uitbreidingsproductie te halen. Andere gemeenten zullen er echter aanzienlijk bovenuit kunnen komen.

Omvang investeringen

De omvang van de investeringen kan worden afgeleid van het bouwprogramma en de daarbij horende exploitatie (zie Figuur 18). De investeringen zijn gelijk gesteld aan het bedrag dat de eindgebruikers uiteindelijk betalen. Dat is het totaal van de opbrengsten uit de vastgoedexploitatie en het tekort op de grondexploitatie. De omvang van de investeringen loopt op van 90 naar 165 miljard euro in de periode 2010-2019. De bedragen hebben betrekking op afgebakende gebied bestaande uit de woningbouwafspraken (WBA) gebieden en de stedelijke wijken daarbuiten.

Er is onderscheid gemaakt in marktpartijen, corporaties en overheid. Bij marktpartijen gaat het om particuliere verhuurders en eigenaarsbewoners die de investeringen voor hun rekening nemen. In alle varianten gaat het om ongeveer 50% van de totale investering. Bij de nulvariant is het aandeel het grootst. De omvang van de investeringen van corporaties loopt op van 35 miljard euro in de nulvariant naar 67 miljard euro in de hoogste variant voor de periode 2010-2019. Een investeringsbedrag van 3,5 miljard euro per jaar is meer dan de laatste jaren door corporaties is uitgegeven. Dat komt omdat ook in de nulvariant het aantal door corporaties gebouwde woningen toeneemt. In de nulvariant zijn dat er 18 duizend per jaar en in de ambitie varianten ruim 25 duizend per jaar in de periode 2010-2019. Het aandeel van de corporaties in de investeringen ligt in alle varianten rond de 40%. De investeringen van de overheid betreffen vooral de omgeving. Het bedrag loopt op van 4 naar 28 miljard euro. In de nulvariant zijn het uitsluitend de gemeenten die investeren en in de andere varianten loopt het bedrag van de rijksoverheid op met toenemende ambities. Het aandeel van de overheid is 5% in de nulvariant en 17% in de variant TM ambitie duurzaamheid.

Figuur 18: omvang investeringen in woningen en woonomgeving Nederland, 2010-2019, prijzen 2005



4.3 Kosten en opbrengsten

Opzet

De omvang van de kosten is afgeleid van huidige situatie op basis van ongeveer 100 plannen in het stedelijk gebied en in de nieuwe uitleg. De plannen zijn in kaart gebracht door RIGO [13] en door Ecorys [11][14]. De plannen geven een beeld van de kostenkennallen per type ingreep en per regio. De kosten hangen dus af van de hoogte van de kennallen en ook van de samenstelling, ruimtelijke spreiding en het type ingreep van het bouwprogramma. De samenstelling van het bouwprogramma is uitgedrukt in prijsklassen en eigendoms categorieën. Duurdere woningen dragen meer bij aan de grondexploitatie zodat eventuele tekorten kleiner worden. De ruimtelijke spreiding heeft ook invloed op de kosten. In het midden van het land zijn de kosten en opbrengsten hoger, omdat de markt daar meer gespannen is. Het type ingreep is onderscheiden naar herstructurering, functieverandering en nieuwe uitleg. Per ingreep zijn er verschillende kostenkennallen. Herstructurering is relatief het duurste en nieu-

we uitleg het goedkoopst. Rekening houdend met deze verschillen kan per variant het gebiedsresultaat worden berekend.

Gebiedsresultaat

Per variant is het gebiedsresultaat berekend. Dat is het saldo van de grond en de bouwexploitatie, gecorrigeerd voor verwerving en tijdelijke exploitatie. De verschillende onderdelen staan in Tabel 9. De omvang van de verwerving hangt direct samen met het aantal onttrekkingen en het benodigde oppervlak voor woningbouw. Daarom zijn deze kosten het laagst in de nulvariant en het hoogst in de ambitievarianten met een wat lagere dichtheid.

De tijdelijke exploitatie betreft kosten voor de tijdelijke verhuur, het sociaal plan en eventuele verhuiskosten. Omdat het om kosten over een reeks van jaren gaat, is de netto contante waarde berekend (NCW). Ten opzichte van de totale kosten gaat het om relatief bescheiden kosten.

Tabel 9: overzicht gebiedsresultaat ISV en BLS, 2010-2019, prijzen 2005

Gebiedsresultaat	Nul variant	TM begroting	TM trend	SE trend	TM ambitie	TM ambitie, lage dichtheid	TM ambitie, duurzaamheid
	<i>(mrd. euro)</i>						
Verwerving totaal	-9	-14	-16	-17	-20	-22	-22
NCW Tijdelijke exploitatie	-1	-2	-3	-3	-4	-4	-4
NCW Grondexploitatie	-11	-14	-16	-16	-19	-22	-23
NCW Bouwexploitatie	-68	-80	-101	-100	-115	-114	-116
Kosten exploitatie	-81	-96	-120	-120	-139	-140	-142
Kosten totaal	-90	-110	-136	-136	-158	-162	-164
Opbrengsten	85	95	112	111	128	127	128
Gebiedsresultaat	-5	-15	-23	-25	-31	-35	-37

De grondexploitatie bestaat naast de verwerving en het vrijmaken van het terrein, uit het bouwrijp en woonrijp maken van de grond en de kosten voor de woonomgeving. Dit omvat in alle varianten om zo'n 15% van de totale kosten. De bouwkosten worden vooral bepaald door het bouwprogramma en bijkomende investeringen in wijkinfrastructuur, groen, sociaal vastgoed en parkeervoorzieningen. In de laatste beide gevallen gaat het uitsluitend om de onrendabele top. De verhoudingen tussen woningen en ander vastgoed zijn zowel wat betreft omvang als kosten gebaseerd op bestaande plannen. De totale kosten variëren per variant van 90 miljard euro in de nulvariant naar 164 miljard in de duurste variant. Daar tegenover staan de opbrengsten. Deze zijn ook afgeleid van de bestaande praktijk rekening houdend met verschillen in de samenstelling van het programma per variant. Het verschil is het gebiedsresultaat. In alle varianten zijn deze negatief.

Tabel 10: gebiedsresultaat voor ISV en BLS, 2010-2019

Gebiedsresultaat	Nul variant	TM begroting	TM trend	SE trend	TM ambitie	TM ambitie, lage dichtheid	TM ambitie, duurzaamheid
gebiedsresultaat	<i>(mrd. euro)</i>						
ISV	-2	-7	-12	-13	-17	-17	-18
BLS	-3	-8	-11	-12	-13	-19	-19
Totaal	-5	-15	-23	-25	-31	-35	-37

Het gebiedsresultaat kan ook uitgesplitst worden weergegeven voor ISV en BLS. De uitkomst staat in Tabel 10. De omvang van beide bedragen is in alle varianten ongeveer gelijk. Bij BLS gaat het echter om meer woningen, zodat het bedrag per woning lager is.

Particuliere woningverbetering

De opbouw van de kosten is redelijk standaard en gebaseerd op bestaande plannen. Een speciaal aspect in de kosten zijn de kosten voor particuliere woningverbetering. Dat komt op dit moment nauwelijks voor, zodat deze daarvan niet is afgeleid. De laatste jaren blijkt dat er met name in aandachtswijken nogal wat zeer slechte particuliere panden zijn die aanleiding zijn voor veel overlast. In Rotterdam zijn acties gestart met het opkopen en opknappen van oude particuliere panden. De gemeente brengt de panden naar een basisniveau en de koper krijgt de woning tegen lagere kosten aangeboden met een verplichting tot investeren. Na een start in het zogenaamde Wallisblok is dit op grotere schaal aangepakt. Het blijkt dat deze vorm van aanpak goed aanslaat en positieve effecten heeft voor de wijk. Teneinde dit structureel mogelijk te maken is in de trendvarianten en in de ambitievarianten een post opgenomen voor particuliere woningverbetering. Er zijn naar schatting in de periode 2010-2019 ongeveer 100 duizend slechte panden te verwachten. Het opknappen naar een basisniveau kost 30 duizend euro, waarvan de helft als subsidie is gerekend. In de genoemde varianten is derhalve 1,6 miljard euro opgenomen voor particuliere woningverbetering.



Kanttekening opbrengsten

Alvorens iets te zeggen over de verdeling van de het negatieve resultaat moet een kanttekening gemaakt worden bij de opbrengsten. In de huidige opstelling worden geen extra opbrengsten toegerekend vanwege een eventuele prijsstijging in de buurten die worden aangepakt. De verwachting is dat dit daarvan sprake kan zijn maar er is natuurlijk geen zekerheid. De gecoördineerde en gerichte aanpak moet het voor investeerders aantrekkelijk maken mee te doen. Het is echter geen gemakkelijke zaak eventuele extra opbrengsten weer terug te sluisen naar het budget voor stedelijke vernieuwing. De investeerder neemt risico's die niet zonder meer zijn gegarandeerd. De opbrengst voor de overheid is meer indirect: minder overlast, een kansrijker omgeving voor bewoners en via de WOZ waarde gestegen opbrengsten. Het onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten van stedelijke vernieuwing liet zien dat dergelijke positieve effecten van de aanpak een argument kan zijn voor overheidsinvesteringen.

Een ander argument om voorzichtig te zijn met het inboeken van extra opbrengsten komt voort het nieuwe huurbeleid. Over het algemeen worden extra huuropbrengsten verwacht door een vrijer huurbeleid, maar het is nog maar de vraag of dat ook geldt voor woningen in aandachtswijken. Tabel 11 laat zien dat de prijsverschillen tussen de verschillen typen van aandachtswijken veel groter zijn in de koopsector dan in de huursector. In de tabel staat de gemiddelde prijs in 1998 en 2002 volgens het WBO. De kooprijzen zijn in de wijken met de grootste achterstanden zo'n 30% lager. Dat is logisch omdat deze wijken minder gewild zijn. De prijzen in de huursector lopen veel minder ver uiteen. De huurprijs is slechts 7% lager in de slechtste wijken. Dat komt door de prijsregulering. Het puntenstelsel voor de huurprijsbepaling houdt rekening met grootte, type en dergelijke maar niet met ligging in een aandachtswijk. De waardering van omgeving heeft in het puntenstelsel slechts weinig gewicht. In het nieuwe stelsel wordt een aantal elementen verwijderd en vervangen door de gewogen WOZ-waarde. Daardoor krijgt de omgeving een groter gewicht. Dit kan betekenen dat de prijzen in een aantal aandachtswijken onder druk kunnen komen te staan. Ook om die reden zijn potentiële extra opbrengsten niet verwerkt in de kosten voor de stedelijke vernieuwing.

Tabel 11: overzicht verkoopwaarde koopwoningen en huren, WBO2002

aandachts- wijken 2002	verkoopwaarde koopwoningen				huur van woningen			
	1998 (dzd)	2002 (dzd)	index (NL=100)	index (98=100)	1998 (eu/mnd)	2002 (eu/mnd)	index (NL=100)	index (98=100)
sociaal&fysiek	121	169	67	140	281	340	93	121
sociaal	115	177	70	154	300	339	93	113
fysiek	131	208	83	159	287	325	89	113
voorzieningen	154	251	100	162	330	375	103	113
geen	158	258	103	164	326	379	104	116
totaal	154	252	100	163	317	365	100	115

4.4 Verdeling kosten

Er worden drie soorten ingrepen onderscheiden, te weten herstructurering, functieverandering en nieuwe uitleg. Herstructurering wordt mede gefinancierd via het ISV, functieverandering en nieuwe uitleg worden via het BLS gesubsidieerd.

Herstructurering betreft de vervanging en aanpassing van woningen en de verbetering van de woonomgeving in stedelijke wijken. De investeringskosten van de overheid worden deels gedekt via het ISV. De kostenverdeling is op basis van het bestaande afsprakenkader; conform het rapport "kosten in

beeld, kosten verdeeld” [4]. Dat wil zeggen dat de verdeling van de kosten van gemeenten en corporaties naar eigen verantwoordelijkheid plaats vindt: de gemeente openbare ruimte en voorzieningen en de corporaties sociaal plan en de onrendabele top van sociale huurwoningen. Als er daarna nog sprake is van een resttekort dan is de verdeling van de kosten gemaakt op basis van ervaring, dat wil zeggen 80% corporaties en 20% overheid. De laatste stap in de verdeling van de kosten is de toedeling binnen overheid. Daarvoor is voor het ISV de verhouding 85% rijk en 15% gemeenten aangehouden.

Functieverandering betreft bijvoorbeeld oude bedrijfsterreinen of havengebieden die een woonfunctie krijgen. Dat zijn dus uitbreidingen van de woningvoorraad binnen het bestaand bebouwd gebied (BBG). Hiervoor zijn subsidies via BLS beschikbaar. De vastgoedexploitatie is sluitend voor marktpartijen en corporaties (met eventuele onrendabele top). Een eventueel exploitatietekort treedt op in de grondexploitatie en is voor rekening van de overheid. Ten aanzien van de kostenverdeling bij functieverandering ofwel de steun via BLS in bestaand bebouwd gebied (BBG) geldt: de gemeente draagt als bijdrage in het tekort 15% van de investeringskosten bij en een eventueel resttekort is voor rekening van het rijk.

Nieuwe uitleg is doorgaans aan de rand van de stad en betreft de transformatie van onbebouwd gebied zoals landbouw of natuur naar woongebieden. Eventuele steun loopt ook via het BLS. Voor de kostenverdeling in de nieuwe uitleg geldt dat de openbare ruimte en voorzieningen worden betaald uit de exploitatie. Een eventueel exploitatietekort treedt op in de grondexploitatie en is voor rekening van de overheid. Bij nieuwe uitleg is verdeling gelijk aan 50% gemeente en 50% rijk.

Op basis van deze werkwijze is het mogelijk een uitspraak te doen over de rijksbijdrage voor ISV en BLS. In Tabel 12 wordt de wijze van verdeling voor beide regelingen samen gegeven. Bovenin de tabel staat het gebiedsresultaat (zie Tabel 10). Vervolgens is volgens de hiervoor aangegeven werkwijze het tekort toegedeeld aan corporaties en overheid. De bedragen die in de systematiek de corporaties voor hun rekening nemen zijn sowieso de kosten voor een sociaal plan en voor tijdelijk beheer. Voor de overheid zijn de kosten voor de het ISV ook gespecificeerd. Na deze toedelingen resteert een tekort dat verdeeld wordt op de wijze zoals eerder is aangegeven per type regeling.

De totale omvang van de bijdrage van de corporaties is dan in de nulvariant 4,6 miljard en in de variant TM begroting 8,4 miljard in de periode 2010-2019. Bij de ambitie varianten zien we een verdubbeling ten opzicht van de variant TM begroting. Dat komt door het hogere programma naarmate de ambities toenemen en het hoge aandeel van de corporaties in het resttekort. Men moet wel bedenken dat een groot deel van de bijdrage van de corporatie bestaat uit de onrendabele top van de investering in huurwoningen. Een deel van deze top zou terugverdiend kunnen worden via de waardeestijging. Daarbij gelden wel de eerder gemaakte kanttekeningen. Buiten de onrendabele top variëren de bijdragen van de corporatie van 1,9 miljard in de begrotingsvariant naar 5,7 miljard euro bij de hoogste ambities. Het eerste bedrag komt redelijk overeen met het huidige niveau. Volgens het BBSH zijn de investeringen van corporaties buiten het wonen zo'n 200 a 300 miljoen euro per jaar. Ook de trendvarianten zitten in die orde van grote. De ambitievarianten zijn duidelijk hoger en ongeveer het drievoudige van dit moment.

Tabel 12: toedeling kosten stedelijke vernieuwing en uitleg, 2010-2019

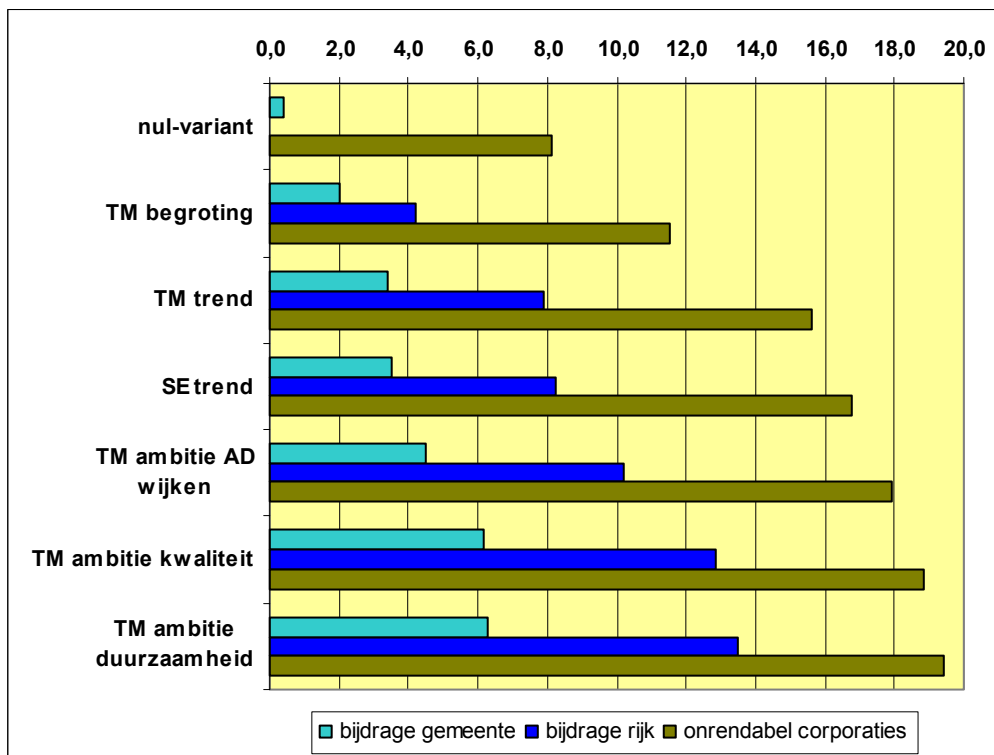
Verdeling negatief saldo	Nul variant	TM begroting	TM trend	SE trend	TM ambitie	TM ambitie, lage dichtheid	TM ambitie, duurzaamheid
(mrd. euro)							
Gebiedsresultaat	-5,1	-14,6	-23,5	-25,0	-30,6	-35,4	-36,6
Verdeling corporatie overheid							
Corporatie							
Sociaal plan/tijdelijk beheer	-0,7	-1,0	-1,4	-1,4	-1,9	-1,9	-1,9
Onrendabele top	-4,4	-6,5	-9,6	-10,0	-11,1	-11,3	-11,3
Corporatiedeel resttekort	0,4	-0,9	-1,3	-1,8	-2,8	-3,2	-3,8
Bijdrage corporaties	-4,6	-8,4	-12,2	-13,2	-15,9	-16,3	-16,9
Overheid							
Bouw en woonrijp maken	-0,8	-1,1	-1,6	-1,6	-2,1	-2,1	-2,1
Onrendabel gebouw d parkeren	-0,1	-0,2	-0,5	-0,5	-0,7	-0,6	-1,2
Onderw ijs/w elzijn	0,0	-0,5	-0,6	-0,6	-0,8	-0,7	-0,7
Woonomgeving	0,0	-0,8	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4	-1,4
Investering omgeving niet via w onen	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Particuliere woningverbetering	0,0	0,0	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
Overheidsdeel resttekort	0,7	-0,3	-0,4	-0,6	-0,8	-0,9	-1,0
Tekort herstructurering	-0,2	-2,8	-6,4	-6,6	-7,7	-7,5	-8,2
Tekort functieverandering en uitleg	-0,2	-3,4	-4,9	-5,2	-7,1	-11,5	-11,5
Bijdrage overheid	-0,4	-6,2	-11,3	-11,8	-14,7	-19,0	-19,7
Verdeling rijk gemeente							
Gemeente	-0,4	-2,0	-3,4	-3,5	-4,5	-6,2	-6,3
Rijksbijdrage	0,0	-4,2	-7,9	-8,3	-10,2	-12,9	-13,5

De bijdrage van de overheid is ook bepaald volgens de hiervoor aangegeven werkwijze. In de nulvariant is het aandeel 0,4 miljard euro, welke geheel voor rekening van de gemeenten komt. Het bedrag loopt op naar 19,7 miljard euro. De cijfers laten enkele keren een behoorlijke sprong zien. In de nulvariant is de herstructurering vrijwel verdwenen. Als deze volgens de begrotingsvariant op het huidige peil wordt gebracht dan neemt met name de uitgaven voor ISV toe. Het bijhouden van de veroudering gebeurt volgens de trendvarianten en betekent op alle aspecten een extra inspanning.

De ambitievarianten zorgen voor meer herstructurering en meer functieverandering. Daardoor komt de overheidsbijdrage op 14,7 miljard euro. De beide laatste ambitievarianten gaan uit van bouwen met een lagere dichtheid in alle onderscheiden gebieden. Dat resulteert in een toename van 4 a 5 miljard in de periode 2010-2019.

De laatste stap is de verdeling tussen rijk en gemeente. Voor ISV, BLS bestaat bebouwd gebied (BBG) en BLS nieuwe uitleg gelden er verschillende mechanismen. Bij ISV is het aandeel van het rijk 85% en bij BLS ligt dat lager. Gemiddeld komt het uit op ongeveer 70% van de totale bijdrage van de overheid. De rijksbijdrage staat per type regeling en per variant weergegeven in Tabel 13 weergegeven en naar kostendrager in Figuur 19.

Figuur 19: omvang bijdrage gemeente, corporaties en rijk, 2010-2019, prijzen 2005



Tabel 13: omvang rijksbijdrage ISV en BLS per variant, 2010-2019

Rijksbijdrage	BLS		BLS		totaal
	ISV	totaal	bbg	uitleg	
nul-variant	-	-	-	-	-
TM begroting	2,6	1,6	1,0	0,6	4,2
TM trend	5,4	2,5	1,3	1,1	7,9
SEtrend	5,6	2,6	1,4	1,2	8,3
TM ambitie AD wijken	6,5	3,7	2,3	1,4	10,2
TM ambitie kwaliteit	6,4	6,5	3,4	3,1	12,9
TM ambitie duurzaamheid	7,0	6,5	3,4	3,1	13,5

4.5 Effecten van investeringen in stedelijke vernieuwing en stedelijke uitleg

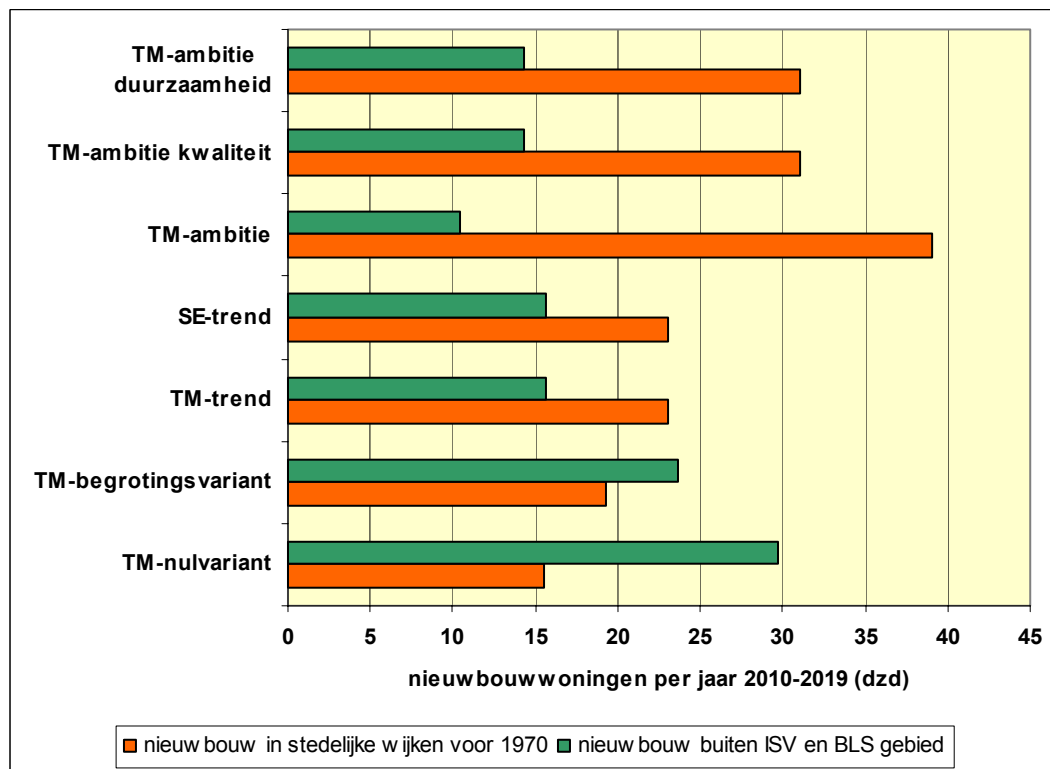
In de vorige paragraaf is ingegaan op de directe effecten van de opgave. Dat betreft de kosten en opbrengsten en de investeringsbedragen per variant. De laatste stap is het in kaart brengen van de indirecte gevolgen. Dat is de vraag en aanbod verhouding op de woningmarkt, de ruimtelijke gevolgen, de ontwikkeling van het aantal aandachtswijken en er wordt gekeken naar de waardeontwikkeling. De resultaten staan in Figuur 20, Figuur 21 en Figuur 22.

Ruimtelijk effect

De nulvariant laat een uitval van het aanbod zien. De uitbreiding van de woningvoorraad is in het nul-scenario 8 duizend woningen per jaar lager waardoor het kwantitatieve tekort met 80 duizend toeneemt tot 2020 (zie Tabel 7). De terugval is vooral te zien in het bestaande stedelijke gebied en dan met na-

me de aandachtswijken. Het ISV programma zal ten opzichte van de trend ongeveer halveren. Dat komt omdat de herstructurering in deze gebieden het duurst is. Figuur 20 laat mooi de spreiding van de nieuwbouw zien per variant. In de nulvariant komt de woningbouw vooral terecht in de gebieden buiten het stedelijk gebied, ofwel de WBA gebieden. Het kwalitatieve tekort komt in de nulvariant vooral tot uitdrukking in het stedelijke wonen voor lagere en middeldure prijssegmenten. Verder zien we het aantal aandachtswijken toenemen. De omvang van de herstructurering is niet voldoende om de veroudering van de woningvoorraad bij te houden. Naar schatting gaat het om een toename van tussen de 15% en 20%.

Figuur 20: spreiding nieuwbouw in duizenden woningen per jaar per variant 2010-2019



De begrotingsvariant gaat uit van een constant budget. Dat geeft een lagere uitbreiding van de voorraad van 4 duizend per jaar, waardoor het kwantitatieve tekort toeneemt. De kwaliteitstekorten ontstaan in dezelfde segmenten maar dan in mindere mate. Voortzetting van de huidige inzet leidt niet tot verbetering van het aantal aandachtswijken; er is zelfs sprake van een lichte toename van bijna 5% tot 2020. ten opzicht van de trend is er sprake van een verschuiving van de stedelijke gebieden naar het ommeland.

Gevolgen voor het aantal aandachtswijken

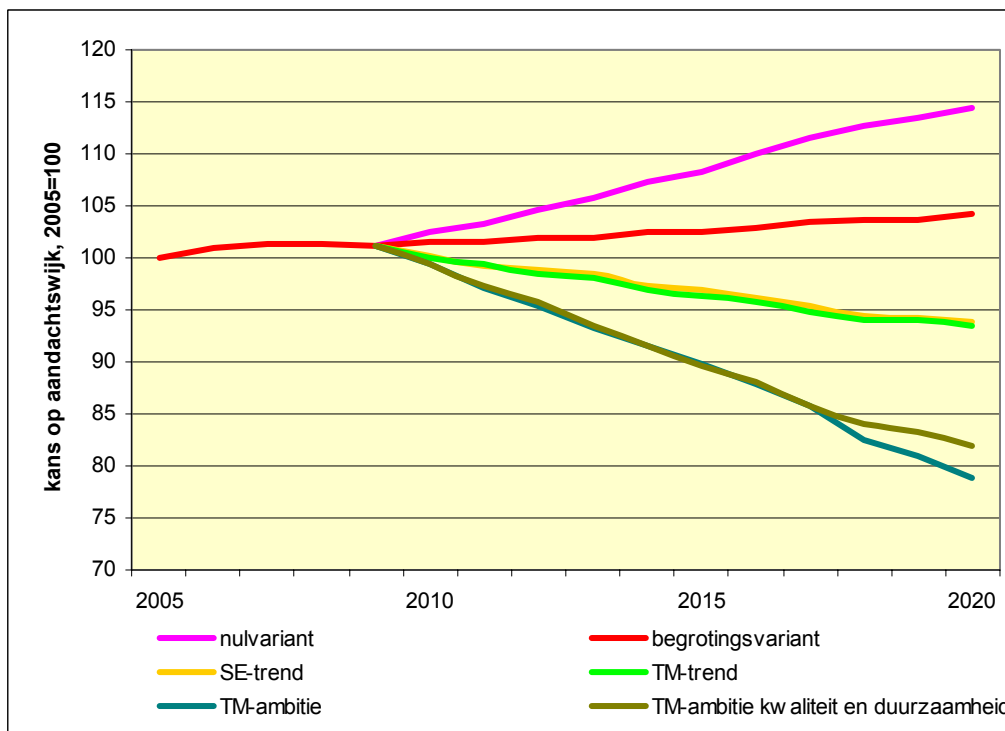
De ontwikkeling van het aantal aandachtswijken staat in Figuur 21. Tot 2010 wordt er vanuit gegaan dat de huidige bedragen die op de begroting staan worden gecontinueerd. Dat leidt tot een lichte toename van het aantal aandachtswijken. Vanaf 2010 is het verloop per variant verschillend.

Het bouwprogramma van de beide trendvarianten TM-trend en SE-trend zijn vraagvolgend. Er wordt voorzien in de kwantitatieve behoefte en de kwalitatieve tekorten nemen af. Het verschil tussen de varianten TM en SE is beperkt. Een lagere economische groei leidt tot een verschuiving van de productie naar de sociale sector en iets hogere kosten (zie Tabel 13). Een belangrijk bijkomend effect van

de trendvarianten is dat met name door de BLS subsidies het evenwicht tussen de regio's blijft be-
 waard. De daling van het aantal aandachtswijken is echter nog beperkt. Beide varianten komen uit op
 een daling van bijna 10% in 2020. De omvang van de inspanning is bij de trendvarianten net voldoende
 om de veroudering van de woningvoorraad en de woonomgeving bij te houden. Ongeveer de helft
 van de aandachtswijken bestaat uit wijken met vooral fysieke problemen en achterstanden. Er is al een
 aanzienlijke fysieke inspanning nodig om deze gebieden een beter vooruitzicht te geven. Een sterkere
 focus op de wijken met de grootste achterstanden en problemen in fysiek en sociaal opzicht is nodig
 om het aantal aandachtswijken sterk te doen verminderen.

Dat gebeurt in de ambitievarianten. Daarbij is er binnen het stedelijke gebied een sterkere focus op de
 aandachtswijken. De ambitievarianten zijn ook vraagvolgend. Dat wil zeggen dat de omvang en sa-
 menstelling van het aanbod redelijk aansluiten bij de vraag in het betreffende scenario. Het ambitie-
 programma is kwantitatief voldoende en de kwaliteitstekorten nemen af. Het gaat niet zozeer om meer
 toevoegingen in het stedelijk gebied maar om een focus op aandachtswijken met een grotere inspan-
 ning ten aanzien van de herstructurering. Door de gerichte extra inzet van middelen is de daling in het
 aantal aandachtswijken aanzienlijk en kan oplopen naar ruim ongeveer 20% (zie Figuur 21).

Figuur 21: index ontwikkeling aandachtswijken in stedelijke wijken voor 1970



De ambitievariant gaat uit van een mate van herstructurering waarbij de vervangende nieuwbouw en
 de sloop ongeveer 1 op 1 plaatsvinden. De varianten die inzetten op meer kwaliteit en op duurzaam-
 heid rekenen met een lagere dichtheid. Er worden dus minder woningen teruggebouwd. Daardoor is
 het effect op het aantal aandachtswijken iets minder sterk. Het zou goed kunnen zijn dat dit op termijn
 juist andersom is. In de figuur vallen overigens de variant ambitie kwaliteit en duurzaamheid nagenoeg
 over elkaar heen.

Gevolgen voor het investeringsvolume en kwaliteit omgeving

Een tweede belangrijk effect betreft het volume van de investeringen. Door de actieve overheidsin-
 spanning neemt het volume van de investeringen toe. In de trendvariant is de verhouding ongeveer

1:15. Dat wil zeggen dat 1 euro rijksmiddelen tot 15 euro investeringen leidt bij marktpartijen en corporaties. De bijdrage van de rijksoverheid van 8 miljard euro gaat samen met een investering van 120 miljard van markt en corporaties. Een hogere impuls zorgt voor extra investeringen. De verhouding is dan niet 1:15, maar nog steeds aanzienlijk. De extra euro overheidsinzet leidt tot 6 euro meer inzet van derden. Dat is voor de kwaliteit van de woningvoorraad en woonomgeving een belangrijke impuls. In de hoogste ambitievariant gaat een overheidsimpuls van 13,7 miljard euro samen met een totale investering van 137 miljard euro in de periode 2010-2019 binnen het afgebakende gebied.

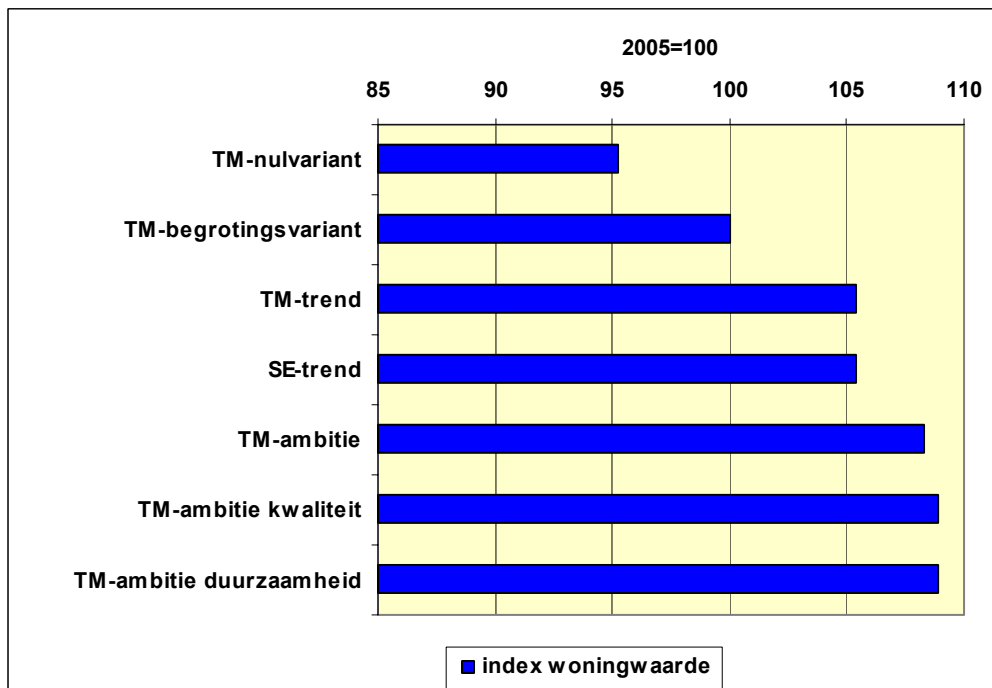
Effect waarde ontwikkeling

De waardeontwikkeling van woningen wordt bepaald door de kwaliteit van de woning en de woonomgeving en de marktsituatie. De indicatoren die in het voorgaande zijn genoemd, zoals de bouwinspanning en het voorkomen van aandachtswijken zijn gebruik om een schatting van de waarde ontwikkeling te maken. De uitkomst is sterk verschillend per variant.

In Figuur 22 staat de index van de geschatte woningwaarden in 2020. Het gaat hier vooral om de verschillen tussen de wijken. Er zijn natuurlijk heel veel factoren die van invloed zijn op de nationale ontwikkeling, zoals de kwestie van de hypotheekrenteaftrek en de rentestand. De verschillen tussen de wijken worden meer bepaald door de factoren die in dit verband zijn geanalyseerd.

De indices geven het verloop van de waarde ontwikkeling per variant in stedelijke wijken voor 1970 waar de meeste aandachtswijken voorkomen. In de begrotingsvariant is sprake van een status quo. Er wordt juist voldoende geïnvesteerd om het aantal aandachtswijken in stand te houden. De verwachte woningwaarde blijft op het huidige peil. In de nulvariant zien we een daling. De index in 2020 staat op 95. Dit zou kunnen leiden tot minder investeringen dan nu is voorzien. De kans op een negatieve spiraal is groot. Waar deze spiraal uit zou kunnen komen is niet te zeggen. De verwachtingen in dit rapport gaan uit van de huidige prijsverhoudingen.

Figuur 22: toename waarde woningen in stedelijke wijken voor 1970, indices



De geschatte woningwaarden bij de trendvarianten en de ambitievarianten zijn positief. Niet alleen door de toevoeging maar ook de uitstraling van de vernieuwing op de omgeving en de daling van het aantal aandachtswijken neemt de waarde toe. Per woning gaat het om 5% tot 10% toename. Dat lijkt niet veel maar over de voorraad woningen bezien gaat het om vele miljarden. Er is nog weinig ervaring met het benutten van dit type van effecten. De investeringen in stedelijke gebieden en stedelijke uitleg genereren waarde. Daardoor ontstaat investeringsruimte voor meer partijen. De mate waarin dat gemobiliseerd kan worden is in de ramingen op het huidige niveau gehouden.





Bijlage: Wijken en locaties



Inleiding

Het Ministerie VROM heeft een behoeferaming op laten stellen voor de stedelijke uitleg en stedelijke vernieuwing tussen 2010 en 2019. Deze raming brengt de kosten en opbrengsten in beeld die nodig zijn voor de ingrepen in woningvoorraad en woonomgeving voor verschillende beleidsvarianten. Het hoofdrapport geeft in abstracte termen weer wat aan projecten in de woningvoorraad en in de inrichting van de woonomgeving gebeuren gaat. De vernieuwing van stedelijk gebied is een kostbare zaak en vraagt om nadere toelichting. Hoe ziet dat er in de praktijk dan uit? In deze bijlage wordt op deze vraag ingegaan.

Vijf wijken zijn gekozen om het nut en de noodzaak van stedelijke vernieuwing te illustreren. Dit zijn:

- Hoogvliet in Rotterdam
- Emmen Revisited in Emmen
- Palenstein in Zoetermeer
- Overvecht in Utrecht
- Hart van Zuid in Hengelo

Hoogvliet en Emmen Revisited illustreren het nut van de stedelijke vernieuwing, nu in deze wijken al resultaten zijn geboekt. Beide zijn naoorlogse herstructureringswijken met een behoorlijke sloopopgave. Hoogvliet is de grootste herstructureringswijk van Europa en Emmen Revisited illustreert dat stedelijke vernieuwing ook speelt in middelgrote steden en laagbouw wijken.

Overvecht en Palenstein benadrukken de noodzaak van stedelijke vernieuwing. De eerste is een grote wijk in Utrecht waar de leefbaarheid al lang onder druk staat. Het is ook één van de 56 aandachtswijken. Er wordt al lange tijd gewerkt aan plannen, maar in de tussentijd lijkt de wijk verder weg te glijden.

Palenstein is de eerste wijk in Zoetermeer die als onderdeel van het groeikernenbeleid is aangelegd in de jaren '70. De woningvoorraad is eenzijdig, de overmaat aan slechte openbare ruimte is een bron van onrust en een onveilig gevoel. Deze wijk is illustratief voor de groeikernen die in hoog tempo zijn aangelegd om de grote bevolkingstoename op te vangen in de jaren '60 en '70.

Ook Hart van Zuid illustreert de noodzaak van stedelijke vernieuwing. Het plan is gericht op het transformeren van een bedrijventerrein in Hengelo tot een combinatie van gemengde stedelijke functies en een woonwijk. Veel steden hebben bedrijventerreinen of locaties zoals slachthuisterreinen, in onbruik geraakte havens en spoorwegemplacementen, vaak op gunstig in de stad gelegen locaties. Om te voorkomen dat deze locaties verloederen of zelfs broedplaatsen worden voor criminaliteit moeten deze terreinen een andere, vaak woonfunctie krijgen.

Deze bijlage bij het rapport De Behoeftte aan Stedelijke Vernieuwing 2010-2019 tracht concreet te maken in welk kader het geld voor stedelijke vernieuwing wordt ingezet. We geven een impressie die ons inziens kenmerkend is, zonder dat we kunnen of willen beweren dat dit een representatief beeld geeft.

Hoogvliet Rotterdam

Om 08.00 's ochtends het geluid van heimgachines, straten die open liggen, tijdelijk uit je huis gezet worden, wie zit daarop te wachten? Het antwoord is: de bewoners van Hoogvliet. In de eerste leefbaarheidsmonitor voor Hoogvliet werd al vastgesteld dat in wijken waar géén herstructurering plaatsvindt een gevoel van achterstelling heerst ten opzichte van wijken waar dit wel gebeurt.

Tussen jaren '70 en eind jaren '90 zat Hoogvliet in een neerwaartse spiraal

Hoogvliet is gebouwd in de jaren '40 om de forensenstroom naar de Havens te beperken. Uiteindelijk staan er 17.500 woningen en heeft de wijk 37.000 inwoners (1999). In 1998 is hier het grootste herstructureringsproject van Nederland van start gegaan. Het rijk heeft zo'n 40 miljoen euro aan ISV-budget bijgedragen aan een totaal investeringsprogramma in de orde van 700 miljoen euro.

Begin jaren '70 vlogen de kinderen van Hoogvliet uit en nam de bevolkingsdichtheid af. Hogere inkomens konden geen wooncarrière maken door het eenzijdige woningaanbod in de wijk, zij vertrokken.¹ De wijk kwam in een neergaande spiraal terecht. In de jaren '90 werd Hoogvliet gekenmerkt door veel drugsoverlast, criminaliteit en veel problemen met Antilliaanse jongeren. In 1998 stonden er 840 woningen leeg. De woningvoorraad was eenzijdig en had geen toekomstwaarde. In 1996 werd Hoogvliet nationaal bekend als: "Een slooprijpe flatwijk waarin alleen de allerarmsten wonen en waar 80% procent werkeloos is²", door de documentaire 'Eindpunt Hoogvliet'.

Ommekeer door integrale aanpak deelgemeente en woningcorporaties met bewoners centraal

Het strategisch voorraadbeleid dat woningcorporatie Woonbron inzet in 1998 vormt het keerpunt voor de wijk. In 1999 begonnen de deelgemeente Hoogvliet en de woningcorporaties Woonbron en Vestia samen aan de herstructurering van Hoogvliet. De doelstelling is om de wijk aantrekkelijk te maken voor mensen die een positieve keuze maken voor Hoogvliet. Er moet een gedifferentieerd aanbod van woningen komen, met meer middeldure en dure woningen, eengezinswoningen en koopwoningen (Tabel 14). De woonmilieus moeten gevarieerd en groen worden. De gemeente draagt 14,3 miljoen euro bij vanuit de wijkaanpak, op een investering van 194,2 miljoen euro.

Instrumenten zijn het sloop nieuwbouwprogramma, het sociale programma 'Heel de buurt' en een samenhangend ruimtelijk beleid. De deelgemeente heeft volgens de projectleider van 'Heel de buurt'

¹ OTB, 2004, Schakelen in het proces; Twee casestudies naar bestuurlijke relaties bij herstructurering

² Trouw, 28 oktober 1996, Melkert heeft Hoogvliet nog altijd niet bezocht

alles in het werk gesteld om de bewoners deel uit te laten maken van de vernieuwingsoperatie.³ Het sociaal programma bestaat in 2001 uit 25 projecten waaronder de begeleiding van bewoners van sloopblokken.⁴ Bewoners krijgen begeleiding en een verhuiskostenvergoeding. Lege blokken trekken criminaliteit en daklozen aan. De politie, buurtconciërges en veiligheidsassistenten worden ingezet om gebieden met leegstaande blokken leefbaar te houden. Minder voor de hand liggende initiatieven waren onder meer het organiseren van een feest om het afscheid van de oude wijk naar de nieuwe te markeren en een slooptheater.

De samenhangende ruimtelijke aanpak is gericht op gedifferentieerde woonmilieus. Naast het sloopnieuwbouwprogramma worden ook voorzieningen gerealiseerd zoals buurtsteunpunten voor ouderen, een parkeergarage en nieuwe huisvesting voor scholen.⁵ Er wordt stevig geïnvesteerd in openbare ruimte. Het Oedevlietsepark krijgt veel aandacht, er worden groenvoorzieningen aangelegd en het wegnnet wordt aangepast en uitgebreid. Ook natuurontwikkeling langs de randen van Hoogvliet is onderdeel van de herstructureringsplannen.

Ontwikkelingen door herstructurering tot 2005

Ruim 50% van de inwoners van Rotterdam vindt dat Rotterdam aantrekkelijker wordt als woonstad door de herstructurering. Dit percentage ligt zelfs hoger in de wijken waar herstructurering plaatsvindt.⁶

In juli 2006 kopte het NRC: "Hoogvliet verandert van getto in succes". Wat is dat succes dan? Het grootste succes is misschien wel dat bewoners meer vertrouwen beginnen te krijgen in de positieve effecten van de herstructurering.



www.hoogvliet.nl

Eind jaren '90 woonden er veel eengezinshuishoudens in Hoogvliet. In reeds aangepakte gebieden is het gemiddelde gezin groter geworden. Sinds 2001 is het aantal 55+-ers toegenomen. Dit verklaart ook de daling van het aantal werkenden. Dertig procent van de bewoners was allochtoon.

De woningmarkt is verbeterd sinds 1999 (Tabel 14). Het aantal woningen is afgenomen van 17,5 tot 16,9 duizend woningen. Het aantal koopwoningen is met 11% toegenomen tot 36% van de voorraad in 2006. Daarnaast is het aandeel meergezinswoningen afgenomen van 53% tot 49% en het aandeel

³ Eric de Kluis, datum onbekend, Sloop en opbouw van wijken: balanceren tussen emotie en frustratie

⁴ Deelgemeente Hoogvliet, 2001, Voortgangsrapportage wijkaanpak 2001

⁵ SEO/RIGO/CEBEON, 2006, Stedelijke vernieuwing: kosten en baten

⁶ Gemeente Rotterdam, 2006, Rotterdammers over herstructurering 2006: Resultaten uit de Omnibusenquête 2006

middeldure woningen is met 6% toegenomen ten koste van het aandeel goedkope woningen.⁷ Dit ligt in lijn met de voornemens.

Hoogvlieters zijn tevreden over hun wijk. Op het aspect veiligheid scoort Hoogvliet hoog ten opzichte van het gemiddelde in Rotterdam.⁸ De algemene evaluatie van de buurten door bewoners is tussen 2001 en 2005 ongeveer gelijk gebleven op 7. In de meeste gebieden waar herstructurering aan de gang is gaat de algemene evaluatie omhoog. In 1999 was 78% van de bewoners positief over de herstructureringsplannen en in 2006 is dit aandeel opgelopen tot 90%.⁹ Eenderde van de inwoners verwacht dat de buurt beter wordt door de herstructurering.¹⁰ Mensen die de wijk in de jaren '80 en '90 verlaten hebben komen nu weer terug, omdat ze zien dat het beter wordt.¹¹

In 2006 is onderzoek gedaan naar de maatschappelijke kosten en baten van een aantal herstructureringswijken, waaronder Hoogvliet. De conclusie van dit onderzoek is dat de inzet van ISV-gelden in Hoogvliet rendeert.¹² De belangrijkste opbrengsten zijn de waardestijging van vastgoed en de toename van het consumentensurplus.

Tabel 14 Ontwikkeling woningvoorraad Hoogvliet in het kader van herstructurering

	woningvoorraad 1999		streven 2015		realisatie 1-1-2006	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
goedkoop	11.257	65%	7.140	42%	9.667	57%
middelduur	6.007	34%	8.778	52%	6.853	40%
duur	164	1%	828	5%	404	2%
mgw	9.292	53%	6.889	41%	8.269	49%
egw	8.136	47%	9.857	59%	8.655	51%
huur	13.016	75%	6.493	39%	10.841	64%
koop	4.412	25%	10.253	61%	6.083	36%
totaal	17.428	100%	16.746	100%	16.924	100%

Emmen Revisited

Het project Emmen Revisited omvat de wijken Angelslo, Emmerhout en Bargeres in de gemeente Emmen. Alle woningen in de wijken zijn gebouwd na 1960¹³. In 1999 stond ongeveer de helft van de woningen van de plaats Emmen¹⁴ in deze wijken, ruim elfduizend.

Aanleiding voor herstructurering

Eind jaren '90 speelt een aantal ontwikkelingen de wijken parten. De woningvoorraad is eenzijdig gericht op gezinnen met kinderen en sluit niet meer aan bij de vraag. De stedenbouwkundige structuur voldoet niet en er spelen grootstedelijke problemen zoals structurele werkeloosheid, onderwijsachter-

⁷ Gemeente Rotterdam, 2006, Monitor wonen Hoogvliet, peildatum 1 januari 2006

⁸ Intraval, 2000, Veiligheidsrapportage Rotterdam 1999

⁹ Woonbron, 2004, Hoogvliet op koers; Gebiedsvisie Hoogvliet 2004-2008

¹⁰ nicio, 2005, ppt leefbaarheidsmonitoren 2005 op buurniveau

¹¹ NRC, 26 juli 2006, Hoogvliet verandert van getto naar succes

¹² SEO/RIGO/CEBEON, 2006, Stedelijke vernieuwing: kosten en baten

¹³ NIZW, 2001, Sloop en opbouw van de wijk

¹⁴ Kernen buiten de stad, binnen de gemeentegrens niet meegerekend

standen en andere sociale problemen. De bovenmodale inkomens vertrekken en delen van de wijken dreigen in een neerwaartse spiraal van verpaupering, criminaliteit en vandalisme terecht te komen.

In het herstructureringsdeel van de wijk Emmerhout nam 55% van de bewoners niet deel aan het arbeidsproces. Daarvan ontving 44% een uitkering en bijna tweederde van de bewoners maakte aanspraak op huursubsidie.¹⁵ Door de neerwaartse spiraal kwam de verhuurbaarheid onder druk te staan met leegstand als gevolg. De concurrentiepositie verzwakte ten opzichte van bestaande en geplande nieuwe uitleglocaties.

Beschrijving aanpak

Om het traditionele proces te stoppen waarbij de nieuwe uitleglocaties de hogere inkomens aantrekken en de oudere wijken overblijven voor de minder draagkrachtige bewoners, verhoogde de gemeente haar inzet in de drie bestaande wijken. Voor een gezamenlijke aanpak sloot de gemeente Emmen het convenant Emmen Revisited met de woningstichting, de wijkverenigingen, de Huurdersfederatie en het Stimuleringsfonds voor Architectuur. De afspraken worden ondersteund door de Ministeries van VROM en VWS en de provincie Drenthe. In het projectbureau Emmen Revisited zijn zowel de gemeente als corporaties en de wijkverenigingen vertegenwoordigd op verschillende niveaus.¹⁶ Daardoor wordt de aanpak van de woningen in samenhang met de woonomgeving gegarandeerd.

De aanpak is vooral gericht op preventie tegen (verder) afglijden van de wijken. Doel is om de wijken weer concurrerend te maken op de woningmarkt. Hiertoe is een meer gedifferentieerde bevolkingsopbouw nodig en een impuls in de openbare ruimte en de voorzieningen. Belangrijk element van de aanpak is differentiëren van het woningaanbod. Het aandeel goedkope woningen moet afnemen van 93% in 1999 tot 77% in 2015 en het aandeel koopwoningen moet in dezelfde periode toenemen met 40% tot 63% (Tabel 15). Er zijn 1229 nieuwe woningen gepland in het kader van Emmen Revisited.



www.emmenrevisited.nl

Een impuls in de voorzienings sfeer bestaat uit het afbreken van een subcentrum, het renoveren van een winkelcentrum en vervangen van twee winkelcentra in de verschillende wijken. Daarnaast worden sociaal-culturele voorzieningen in Emmerhout en waarschijnlijk op termijn ook in Angelslo mee opgepakt met de winkelcentra. De vijf scholen in Emmerhout worden vervangen door een nieuw te bouwen

¹⁵ Haverkamp, 2002, Sociaal plan in de hoofdrol bij Emmen Revisited. In: Aedes Magazine

¹⁶ Verwey Jonker Instituut, 2005, Emmen Revisited: De koersresultaten van vijf jaar integrale wijkvernieuwing

multifunctionele accommodatie, waarin naast de brede school ook het wijkcentrum wordt ondergebracht. Verder is een wijkpark van 5 hectare aangelegd en zijn er 3 sport-speel-ontmoetingsruimten voor de jeugd gerealiseerd.

Tabel 15: Ontwikkeling woningvoorraad in het kader van de herstructurering¹⁷

	woningvoorraad 1999		streven 2015		realisatie 1-1-2006	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
goedkoop	10.641	93%	9.382	77%	9.766	85%
middelduur	628	5%	2.087	17%	1.346	12%
duur	198	2%	739	6%	381	3%
mgw	2.895	25%	3.337	27%	2.882	25%
egw	8.572	75%	8.871	73%	8.611	75%
huur	6.891	60%	4.514	37%	5.772	50%
koop	4.576	40%	7.694	63%	5.721	50%
totaal	11.467	100%	12.208	100%	11.493	100%

De totale herstructureringsplannen in de Emmen Revisited wijken vergen een investering van ongeveer € 300 miljoen euro, waarvan € 26 mln voor de verbetering van de openbare ruimte.¹⁸ Dat betekent € 12.000 per te herstructureren woning, waarvan de corporaties 50% betalen. De ISV-bijdrage in de periode 2000-2010 voor de Emmen Revisited wijken is € 7,5 mln.

De gemeente heeft veel bijgepast uit eigen middelen. In Emmen liggen de (verkoop)opbrengsten van woningen lager dan in de Randstad. Omdat de bouwkosten niet veel verschillen blijft er vanuit de woningbouw minder geld over voor investeringen in de openbare ruimte. Daar staat tegenover dat grotestedenproblematiek in een stad als Emmen in het noord-oosten van het land anders maar niet minder urgent is.

Tabel 16: Investerings in de openbare ruimte Emmen Revisited¹⁹

Verbetering openbare ruimte	€ 26 mln
ISV1	€ 3,3 mln
Bijdrage gemeente	€ 4,1 mln
Bijdrage provincie	€ 0,5 mln
Bijdragen derden (corporatie)	€ 4,9 mln
ISV2	€ 4,2 mln
Bijdrage gemeente	€ 4,0 mln
Bijdrage provincie	€ 0,5 mln
Bijdrage derden (corporatie)	€ 4,2 mln

Tussenstand

In 2005 zijn 564 woningen en 80 garageboxen gesloopt of in uitvoering, 2161 huurwoningen gerenoveerd of in uitvoering en 416 nieuwe woningen zijn gerealiseerd of in uitvoering. Tevens is inmiddels 1 subcentrum geamoveerd en 1 winkelcentrum gerenoveerd. Ook is 20% van de beoogde woonomgeving aangepakt.

¹⁷ Data Gemeente Emmen, 2006

¹⁸ Dit cijfer is opgebouwd uit het bruto-investeringsbedrag voor (vervangende) nieuwbouw woningen, renovatie van woningen, openbaar gebied, voorzieningen en proces; opbrengsten zijn derhalve niet meegerekend, data gemeente Emmen, oktober 2006

¹⁹ Data gemeente Emmen, 2006

In 2001, 2003 en 2006 is onderzoek gedaan naar de woonbeleving in de wijken van Emmen Revisited²⁰. In 2006 geven meer bewoners aan dat de wijk erop vooruit is gegaan. Het aandeel ligt echter nog steeds niet hoog. Het is ook niet voor niets dat de gemeente een veiligheidsplan heeft opgesteld waarin als doel is gesteld om in 2009 de overlast van criminaliteit en overlast met 25% te verminderen.²¹ De ondernemers in Emmerhout vrezden leegloop van het winkelcentrum als niet snel gestart wordt met renovatie van het winkelgebied.²²

Tabel 17: Percentage bewoners dat vindt dat de buurt er recent op vooruit is gegaan²³

Erop vooruit gegaan	2001	2006
Emmerhout	4%	16%
Angelslo	14%	35%
Bargeres	15%	21%

Palenstein Zoetermeer

Palenstein was de eerste wijk in Zoetermeer die gebouwd werd in het kader van het groeikernbeleid. Sinds 1962 is het aantal inwoners in de gemeente gegroeid van 7,5 duizend tot 117 duizend in 2006. Door latere uitbreidingen is Palenstein midden in Zoetermeer komen te liggen.

Slechte wijk door geïsoleerde ligging en bevolkingsopbouw

Bewoners zijn ontevreden over de wijk. Bijna 50% voelt zich niet gebonden aan de buurt. In een enquête zei een bewoner: "Palenstein is een vervelende wijk, slechte of geen voorzieningen. Geen betrokkenheid. Overal zwerfvuil. Bedreigende sfeer. Vaak relletjes. Moet ik nog doorgaan?".

Palenstein heeft te kampen met drugsoverlast, vandalisme, zwerfvuil en een gevoel van onveiligheid²⁴. Bewoners vinden vooral de onveiligheid op straat en opvallend genoeg ook in de eigen flatgebouwen een belangrijk minpunt.²⁵ Ook zijn ze ontevreden over de kwaliteit van de woningen. In 2004 gaf 24% van de bewoners de directe woonomgeving een rapportcijfer van 5 of lager. Gemiddeld in Zoetermeer was dat 14%²⁶ (Tabel 18).

Selectie uit hits bij zoekopdracht 'palenstein' www.ad.nl

Gestolen fietsen in kelderbox (01-06-2006)
Politie heeft meerdere gestolen fietsen ontdekt in kelderbox in Palenstein

Overval op woning in Palenstein (06-01-2006)
3 mannen hebben 52-jarige bewoonster overvallen en gekneveld achtergelaten in woning

Hennepkwekerij oorzaak brand in Palenstein (02-02-2006)

Hennepkwekerij ontmanteld (05-12-2005)
Hennepkwekerij van 300 planten in woning in Palenstein

Duo gepakt met illegaal vuurwerk (24-11-2005)
Bericht over twee Zoetermeerders die zijn aangehouden met 116 kilo illegaal vuurwerk

Steekpartij in trein (02-10-2005)
Bericht over steekpartij op station Palenstein

Palensteiners geëvacueerd na gaslek (22-9-2005)

Lage straf 'cokebroers' (20-9-2005)
3 broers veroordeeld voor cocaïnehandel en -bezit

²⁰ Afdeling onderzoek en statistiek Gemeente Deventer, 2006, Woonbelevingsonderzoek Angelslo, Emmerhout en Bargeres

²¹ Dagblad van het Noorden, 19 januari 2006, Emmen pakt verloedering grondig aan

²² Dagblad van het Noorden, 31 januari 2006, Ondernemers in Emmerhout vrezden leegloop

²³ Afdeling onderzoek en statistiek gemeente Deventer, 2006, Woonbelevingsonderzoek Angelslo, Emmerhout en Bargeres

²⁴ Recensie over het boek 'Bouwen aan bindingen. Sociale cohesie in Zoetermeer' van Rob van Ginkel en Leon Deben

²⁵ Bewonersonderzoek van TheSmartAgent Company, 2005

²⁶ Gemeente Zoetermeer, 2006, data Buurtmonitor Wonen

De wijk bestaat uit Palenstein Hoog en Laag. De achterstandproblematiek speelt vooral in Palenstein Hoog, waar 80% van de woningen staat in de vorm van galerijflats. De hele wijk is slecht ontsloten en de scholen liggen geïsoleerd in de omgeving. Het type gebouwde omgeving in Palenstein-Hoog nodigt met name jongeren uit om hun vertier in het publieke domein te zoeken.²⁷

Qua inwonerssamenstelling komt Palenstein overeen met vergelijkbare wijken in andere steden²⁸, veel verschillende nationaliteiten. Van de bijna 6300 bewoners is 43% van niet-westerse afkomst en 30% alleenstaand. Het gemiddelde inkomen in de wijk ligt aanzienlijk lager dan gemiddeld in Zoetermeer²⁹ en er staan bijna geen koopwoningen in de wijk.

Tabel 18 Buurtmonitor 2004

	Palenstein	Zoetermeer
Directe woonomgeving rapportcijfer < 5	24%	14%
Verwachte achteruitgang van de buurt	45%	33%
% bewoners dat woning niet had betrokken als meer keuze op woningmarkt	53%	24%
Mutatiegraad als gevolg van vertrek uit buurt	6%	3%
Gemiddeld besteedbaar inkomen	€ 18.200	€ 22.600



www.palenstein.com

²⁷ Ginkel, van en Deben, 2002, Bouwen aan bindingen. Sociale Cohesie in Zoetermeer

²⁸ In Almere, Lelystad, Bijlmer

²⁹ Het gemiddelde inkomen is € 18.200 in 2004. Dat is 19% lager dan gemiddeld in Zoetermeer. Bron: Gemeente Zoetermeer, 2006, Buurtmonitor Wonen

Gemeente en corporaties betrekken inwoners bij stevige transformatie

In de structuurvisie Palenstein (2005) zet de gemeente uiteen hoe de wijk aangepakt gaat worden. Om de openbare ruimte levendiger te maken is meer differentiatie van de openbare ruimte. Daarnaast moet de infrastructuur beter aangesloten worden op de omgeving. Een hogere woningdichtheid in combinatie met meer middeldure woningen moet zorgen voor een meer gedifferentieerde bevolkingsopbouw. Ingrepen zijn het verleggen van de doorgaande route voor autoverkeer, een brede school, herstellen van de groenzone langs de Wetering en de aanleg van speelvoorzieningen.

Vestia, Vidomes en De Goede Woning zijn de corporaties die de woningvoorraad in Palenstein Hoog beheren. De corporaties hebben in 2005 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de gemeente over de aanpak van de wijk. Doel is om de transformatie van Palenstein in 2015 af te ronden.

Vidomes en De Goede Woning gaan hun bezit transformeren middels een sloop-nieuwbouwprogramma waarbij tweederde van de totale woningvoorraad in de wijk wordt gesloopt (ongeveer 1.000 woningen). In het nieuwbouwprogramma wordt 50% sociale huur teruggebouwd. Daarnaast wordt 30% tot 40% in de middeldure categorie gebouwd. De rest van de woningen valt in de dure sector.

Vestia gaat niet slopen. De hoogbouwflats krijgen elk een eigen doelgroep. De gebouwen worden aangepast aan de wensen en eisen van de verschillende doelgroepen.

Ter ondersteuning van de fysieke ingrepen hebben de corporaties en de gemeente een sociaal actieprogramma opgezet met de titel: "Palenstein leeft!". Dit programma is gericht op de bewoners. Door hen te betrekken bij de veranderingsprocessen kan beter rekening worden gehouden met de wensen. Onder dit programma vallen onder andere projecten om bewoners te betrekken bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en het opstellen van leefregels in de buurt. Er is een werkgroep opgestart waarin de gemeente, corporaties, huurdersorganisaties, politie en eigenaar-bewoners plaats hebben.

De gezamenlijke partijen gaan € 200 tot € 250 miljoen investeren in de plannen voor Palenstein. Daarvan is € 40 tot € 59 miljoen onrendabel voor de corporaties. De ISV-bijdrage is € 2 miljoen. De gemeente neemt een tekort van € 15 miljoen voor haar rekening. Dit bedrag wordt onder andere besteed aan investeringen in de openbare ruimte, infrastructuur en de brede school.

Overvecht Utrecht

Tegenover Hoogvliet als een wijk waar sinds eind jaren negentig veel is gebeurd, is Overvecht in Utrecht een voorbeeld van een wijk waar sindsdien de ontwikkeling ongunstig was, waardoor een aanpak van de wijk steeds urgenter wordt.

Jaren zestig hoogbouw

In de jaren zestig is Overvecht als een grote uitbreiding aan de noordzijde van Utrecht gekomen. Het was een vroeg voorbeeld van hoogbouw, dat sterk onder gemeentelijke regie is gebouwd. Ten tijde van de eerste bewoning werd er discussie gevoerd over de flatneurose, die de bewoners van de hoge woonflats zouden oplopen. De wijk, omvang zo'n 14.000 woningen, kende een zwaar accent op hoogbouw (76%) en sociale woningbouw (76%). Een flink deel van de wijk wordt gekenmerkt door identieke carrés van 10 verdiepingen hoge flats.



Wijkontwikkeling

Eind 2001 is een wijkontwikkelingsprogramma in gang gezet, dat werd gedragen door de woningcorporaties, de gemeente, de bewoners en de politie. Vervolgens zijn een wijkvisie en een ruimtelijke visie uitgewerkt die als onderlegger voor concrete plannen moeten dienen. Uitgangspunt voor de fysieke aanpak van de wijk is om meer differentiatie in de woningvoorraad te brengen, met behulp van sloop/nieuwbouw maar ook door verdichting en om de kwaliteit van de buitenruimte te behouden en te versterken. Op het sociale vlak wil men de veiligheid, maatschappelijke participatie en sociale cohesie bevorderen.

Op de wijkaanpak volgde een ruimtelijke visie 2004-2020, waarin de hoofdlijnen van behoud en verbetering werden uitgezet. De woningcorporaties Mitros, Bo-ex en Portaal werken sindsdien aan plannen voor vervanging en renovatie van een aantal hoogbouwflats. Het blijkt lastig te zijn om financieel haalbare plannen te ontwikkelen en om met bewoners en gemeente overeenstemming te krijgen over de aanpak.

In het wijkprogramma 2005-2006 is een viertal locaties benoemd waar sprake zal zijn van herstructurering en woningbouw. Het effect ervan op de wijk is nog afhankelijk van de verdere uitwerking van de plannen.

Onderaan de wijkladder

Het beeld van de wijk dat uit een recente wijkanalyse naar voren komt is niet gunstig. Overvecht is in de rangorde van Utrechtse wijken op de onderste plaats beland. De bevolkingsopbouw en sociale cohesie ontwikkelen zich negatief. Velen voelen zich eenzaam in de wijk. Door extra aandacht voor veiligheid is het beeld in dat opzicht stabiel, maar Utrecht als geheel boekt vooruitgang. De ontevredenheid over woningen en de verhuiscapaciteit groeit. Ook in sociaal-economische positie is het beeld van Overvecht ongunstig. Veel bewoners zijn te beschouwen als niet-zelfredzaam. Het oplei-

dingsniveau daalt scherp. De gezondheid van de inwoners laat te wensen over. Er is bijvoorbeeld veel overgewicht, ook bij kinderen in de wijk.³⁰

Van afspraak naar aanpak

In het kader van de herziening van de DUO-afspraken tussen gemeente en woningcorporaties heeft de gemeente in een plan van aanpak in 2005 ruim 3.000 woningen in Overvecht benoemd waarvoor plannen voor renovatie of herstructurering worden gemaakt. Dit ontwikkelingsplan voor Overvecht heeft de hoogste prioriteit gekregen.³¹

Bijna gelijktijdig meldden de corporatiedirecteuren, verenigd in STUW: “er is veel, heel veel geschreven en geanalyseerd over Overvecht. De STUW is niet bij al deze producties betrokken, maar onderschrijft ze met terugwerkende kracht (bijna) volledig en integraal ...” Vervolgens geven ze aan op zeer korte termijn overeenstemming met de gemeente te willen bereiken over de aanpak van twee gebieden met in totaal 1.400 woningen.³² Voor die gebieden hebben ze al lange tijd aan eigen plannen gewerkt, maar er blijven blijkaar blokkades voor een effectieve aanpak.

De gelijktijdige publicaties wekken de indruk dat partijen in verschillende ruimten blijven zitten en wachten tot de ander langskomt. Overvecht zou zo wel eens model kunnen staan voor meer wijken waar partijen elkaar wel weten te vinden in de gebiedsaanpakken sociale wijkontwikkeling en planontwikkeling in het algemeen, maar waar de concretisering van plannen niet vordert. Althans niet zodanig dat projecten in uitvoering kunnen gaan. Deze wijk waar sprake is van veroudering en toenemende sociale en fysieke problemen verkeert blijkaar in een moeilijk te doorbreken impasse.

Hulp van buiten

Intmiddels is het een jaar verder en is een ambassadeurstrio (minister, wetenschapper, die nu ook minister is geworden, een bestuurder van Utrecht en topambtenaar) aangetreden dat in het kader van het project “nieuwe coalities voor de wijk” beoogt om voor 1 mei 2007 een onomkeerbaar besluit te bereiken voor de gebiedsaanpak van Overvecht Noord Oost (buurtcomb. Zambesie-/Tigrisdreef) en groen licht voor een woningbouwplan aan de Bruisdreef als start van de verhuisketen in de gebiedsaanpak Spoorzone (deel van Overvecht Zuid). Het is onontkoombaar dat ook na 2010 nog veel aan deze wijk moet gebeuren.

Overvecht is zo gezien een goed voorbeeld van wijken waar de behoefte van 2010-2019 zich op richt: er is sprake van een combinatie van veroudering en afnemende aantrekkingskracht van woningen en woonomgeving. De wijk laat ook zien dat het probleem niet alleen van financiële aard is. Om plannen te realiseren is samenwerking en consensus nodig van de betrokken partijen: bewoners, gemeente en woningcorporaties.

Hart van Zuid Hengelo

Het Hart van Zuid is een gunstig in Hengelo gelegen gebied van 50 hectare, met deels verouderde industrieën van Stork en Dijkers, dat als een scheg van het station Hengelo tot het Twentekanaal tussen de zuidelijke wijken loopt. In 1998 startten de gemeente Hengelo met de Van Wijnen Groep en Heijmans IBC aan planontwikkeling voor dit gebied. Dit is geformaliseerd in een PPS-samenwerkingsverband van gemeente en de Van Wijnen Groep en Heijmans, waar Heijmans later weer is uitgetre-

³⁰ Wijkbureau Overvecht, “Integrale wijkanalyse”, 2006.

³¹ Gemeente Utrecht, “Plan van Aanpak Utrecht Vernieuwt”, 22 september 2005.

³² De STUW, “Plannen tot 2010, aanpakken en doorpakken voor de stad en haar inwoners”, 27 september 2005.

den. Basis voor de samenwerking is dat hiermee ook de inbreng van gronden van Stork wordt geregeld.

Medio 2001 werden in een Masterplan de contouren van de herontwikkeling van het gebied geschetst. Het is opgebouwd uit een zestal inrichtingsgebieden. Dicht bij het Centraal Station wordt de vestiging van een internationaal vestigingsmilieu voor bedrijven en een centrale vestiging van het ROC voorzien, terwijl in de zuidelijker gebieden het wonen overheerst. In de kanaalzone worden hoogwaardige en aantrekkelijke functies gemengd met een parkachtige inrichting.

Het industriële erfgoed wordt zoveel mogelijk herbestemd met behoud van het monumentale karakter. Het ROC krijgt voor de inpassing van de oude ijzergieterijhal van Stork in de nieuwbouw een aanzienlijke IPSV-subsidie. Een markant gebouw (De Vereeniging) bij het NS-station huisvest mogelijk een WTC, met daarin het Huis voor Europa, waarin de rijkdom aan cultuur en diversiteit van de Europese samenleving zichtbaar wordt.

Het gebied grenst aan een herstructureringswijk, Berflo Es, waar plannen worden ontwikkeld om het vroeg naoorlogse deel te verbeteren.

Programma

Het totale plan zou een kwart miljoen m² stedelijke functies en 2.000 woningen kunnen omvatten, waardoor het bebouwde oppervlak ruwweg gelijk is aan het grondoppervlak (floor-space index 1,0). Een flink deel van de woningen (70%) zal pas na 2010 in aanbouw worden genomen. De eerste woningbouwprojecten zijn onlangs in de verkoop gegaan. De uitwerking van plannen geschiedt in fasen. Voor de hoofdinfrastructuur en twee plangebieden zijn nota's van uitgangspunten opgesteld en voor het stationsgebied een zogeheten houtskoolschets.

Hoofdinfrastructuur

Het plangebied krijgt met de Laan Hart van Zuid een hoofdverbindingsweg die het station en de A35 met elkaar verbindt. De Laan combineert al het doorgaande verkeer: auto, fiets en hoogwaardig openbaar vervoer. Dit maakt het mogelijk de plangebieden verder vrij te houden van doorgaand verkeer.

In het gebied ten zuiden van het station krijgt de openbare ruimte een inrichting als "industriële erf", wat aansluit op de industrieomgeving. De aanleg van de infrastructuur, inclusief water, groen en leidingen zal naar schatting 10 jaar in beslag nemen.

Deelplannen

De planontwikkeling tot op heden laat zien dat de stedelijke herontwikkeling van deze omvang een zaak van lange adem is. Na een voorbereidingstijd van 8 jaar start de bouw van de eerste projecten van de eerste fase. De doorlooptijd van de planrealisatie zal 10 tot 15 jaar bedragen. Het opdelen in afzonderlijke plandelen, zoals aangegeven in het Masterplan, zorgt voor hanteerbare projecten, die stuk voor stuk haalbaar en uitvoerbaar moeten zijn. In de uitwerking is men flexibel.

Het plandeel Langeler Erve vormt de eerste fase van het woongebied. Het omvat ongeveer 600 woningen, waarvan de eerste 80 nu worden verkocht.

Voor het Lansinkveld zijn ook de uitgangspunten bepaald. Hier komt de ROC vestiging (54.000 m²) en een flink aantal kantoor-, leisure en commerciële functies (30.000 m²). Wonen is met zo'n 15.000 m², ongeveer 150 woningen, ondergeschikt in dit gebied.

Investerings

Met het hele plangebied is naar schatting een vastgoedinvestering van € 1,5 miljard gemoeid. De eerste fase waaraan men nu werkt omvat ongeveer eenderde van het gebied. De grondexploitatie belooft zo'n € 75-80 miljoen. Daarvan wordt de helft gedekt door subsidies van Rijk (ISV, BIRK), provincie en gemeente. De gemeente draagt hierin € 17,5 miljoen bij.

Stedelijk belang

De gemeente Hengelo ambieert om 60% van de woningbouw binnenstedelijk te realiseren. Bij een minimale gewenste productie van 360 woningen per jaar zijn dat er 220 per jaar. Indien het lukt om voor 2010 in Hart van Zuid 600 woningen te bouwen is de bijdrage aan deze opgave groot: zo'n 70 tot 90%. In de jaren erna is het aandeel in de woningbouw mogelijk nog groter.

De balans

We zien dat in wijken als Hoogvliet en de Emmense uitbreidingen de stedelijke vernieuwing vruchten begint af te werken, en tegelijkertijd nog een behoorlijke weg te gaan heeft. Dit zijn wijken waar men al vijf tot tien jaar geleden forse problemen constateerde en waar toen aan planvorming is begonnen. Met de planvorming gaat jaren heen en met de uitvoering ervan nog veel meer jaren.

In andere wijken, zoals Palenstein en Overvecht, gaat het minder snel en dat kan verschillende oorzaken hebben. Soms gaat het om een grootschalige opgave, waarbij het moeilijk is met veel betrokken partijen een eenduidige route te vinden. Maar het kan ook zijn dat de wijk nog redelijk functioneert en de vernieuwingsopgave zich pas later zal aandienen. In beide situaties is te verwachten dat in zulke wijken de stedelijke vernieuwing na 2010 nog aan de orde is.

Daarmee illustreren al deze wijken dat de stedelijke vernieuwing nog lange tijd aan de orde zal zijn, hetgeen in de behoefteeraming nadrukkelijk tot uiting komt. De nadruk in de beschrijving ligt op de fysieke ingrepen. In de wijkaanpak is dit steeds een belangrijk onderdeel, maar het wordt ook begeleid door maatregelen die de veiligheid en de sociale en economische situatie van de wijk bevorderen.

In veel Nederlandse steden zijn ook gebieden zoals Hart van Zuid in Hengelo te herkennen, waar nog veel ruimte is voor woningbouw. Er is gemakkelijk een lange lijst van locaties te maken, die de komende jaren flink kunnen bijdragen aan de woningproductie. Deze gebieden kunnen door hun omvang en vaak gunstige ligging een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de stad. De herontwikkeling is geen gemakkelijke zaak. Het nieuwe gebruik als woonruimte, vaak gemengd met andere functies draagt bij aan de kwaliteit van de stedelijke gebieden en de behoefte aan meer woningen.



Bijlage: Literatuurlijst

- [1] Nota Stedelijke Vernieuwing (1997), Ministerie van VROM, Den Haag
- [2] Kwaliteit van stedelijke vernieuwingswijken (2002), Anton Oskamp, ABF Research, Delft
- [4] De kosten in beeld, de kosten verdeeld (2002), Ministerie van VROM, Aedes, VNG, Neprom, Den Haag
- [5] Leefbaarheid van wijken (2002), Kees Leidelmeijer e.a, RIGO, Amsterdam
- [6] Four Futures for Europe (2003), Paul Tang, Ruud de Mooij, Centraal Planbureau, Den Haag
- [7] Nota Ruimte, Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ (2003), Den Haag
- [8] Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen, inventarisatie (2003), Jan Brouwer, Judith Willems, ABF Research, Delft
- [9] Voortgang Actieprogramma herstructurering en inzet corporatiemiddelen (2003), Ministerie van VROM, den Haag
- [10] Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen, Actualisatie en analyse achtergronden (2004), Jan Brouwer, Judith Willems, ABF Research, Delft
- [11] Maatschappelijke kosten en baten IBO verstedelijking (2005), Ecorys, Rotterdam
- [12] Behoefteraming Stedelijke Vernieuwing, periode 2010-2019, omgevingsscenario's (2006), ABF Research, Delft
- [13] Kentallen voor de ISV 3 periode (2006), Vincent Thunnissen, Jan Scheele, Ton Seijkens, Philippe Sprenger, RIGO, Amsterdam
- [14] Stedelijke Vernieuwing: kosten en baten (2006), Rob de Wildt e.a, RIGO, Cebeon, SEO, Amsterdam

- [15] Resultaatanalyse ISV1 (2006), Damo Holt, e.a, Ecorys, Rotterdam
- [16] Toekomst van de stedelijke vernieuwing (2006), Frank van Wijk, Rob de Wildt, RIGO, Amsterdam
- [17] Welvaart en leefomgeving (2006), Leon Jansen, Ruud Okker, Jan Schuur, Centraal Planbureau, Milieu en natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
- [18] Woningmarktverkenningen, Socrates 2004 (2005), Ministerie van VROM, Den Haag

