

Vergaderjaar 2006–2007

30 128

Grotestedenbeleid 2005–2009

Nr. 12

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2006

In de brieven aan uw Kamer over de evaluatie van de Wet stedelijke vernieuwing (TK 2005–2006, 30 606, nr. 1) op 2 juni 2006 en de visie op de woningmarkt «Ruimte geven, bescherming bieden» (TK 2005–2006, 30 607, nr. 1) op 16 juni 2006, is toegezegd dat uw Kamer in het najaar van 2006 een toekomstverkenning op de stedelijke vernieuwing zal worden aangeboden. Met deze brief geef ik hieraan invulling.

Deze brief heeft een agenderend karakter. Vanuit het oogpunt van continuïteit vind ik het van belang uw Kamer nu reeds te informeren over de integrale stedelijke vernieuwingsopgave die er de komende jaren ligt. De huidige ISV-periode loopt immers al in 2009 ten einde. Aan de hand van een analyse van de stedelijke opgave schets ik in deze brief enkele denkbare scenario's, die de ontwikkeling van het aantal aandachtswijken en de nieuwbouwopgave vanaf 2010 in beeld brengen. Deze scenario's geven ook een beeld van de vereiste inzet van partijen – publiek en privaat – om de bij de verschillende ambities behorende doelen vanaf 2010 te realiseren. Het bepalen van het ambitieniveau waarop wordt ingezet en de daarbij behorende sturingsvraag is een zaak van het volgende Kabinet.

De belangrijkste boodschap uit de analyse is driedelig. In de eerste plaats blijkt dat *de stedelijke vernieuwingsopgave ook na 2009 urgent* is en hoge prioriteit vraagt. In een aantal Nederlandse steden is het gevaar van een toenemende tweedeling prominent aanwezig. De kloof tussen aantrekkelijke en achtergebleven wijken wordt eerder groter dan kleiner. In bepaalde wijken neemt de leefbaarheids-problematiek zienderogen toe. Juist in die wijken lopen huishoudens in een kwetsbare positie een grotere kans om de aansluiting bij de samenleving kwijt te raken. Het gevaar van segregatie is hier dan ook onverminderd aanwezig. De functie van de stad als emancipatiemachine voor lagere inkomensgroepen staat daarmee onder druk.

In de tweede plaats blijkt in de praktijk dat stedelijke vernieuwing *«het verschil kan maken»* in de wijken. De evaluatie van ISV 1 laat zien dat er

goede resultaten zijn geboekt bij de aanpak van fysieke en sociale problemen in de stad. Maar vanwege de steeds zwaardere sociale opgave is er meer nodig. Niet alleen is een intensivering van de huidige inspanningen noodzakelijk, maar tevens dient een nadrukkelijker verbinding met de sociaal-economische agenda te worden gelegd. De huidige conventionele benadering is hiervoor niet toereikend. Er is – en dat is de derde boodschap – *meer focus* nodig op de problematiek, zodat deze effectiever kan worden aangepakt. Bovendien vraagt de problematiek om een onorthodoxe aanpak, waarbij partijen op de terreinen van wonen, werken, leren en veiligheid tot vitale coalities komen om samen met de bewoners te werken aan een nieuw perspectief. Ik zal deze kernboodschappen onderstaand verder uitwerken.

Stedelijke vernieuwing draagt bij aan krachtige steden

Krachtige steden zijn de economische motor van Nederland. Het gaat hierbij om steden met een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven, een hoog voorzieningenniveau en leefbare en toekomstbestendige wijken. Steden zijn broedplaatsen voor economische activiteiten, innovatie, creatieve ideeën en kennisuitwisseling. Een krachtige stad biedt mensen kansen om zich op te werken, om te stijgen op de sociale ladder. Hoogwaardige woon- en leefmilieus zijn daarom belangrijke randvoorwaarden om tot krachtige steden te komen.

Stedelijke vernieuwing levert hieraan een belangrijke bijdrage door middel van fysieke investeringen in woningen, maatschappelijke voorzieningen, een gezond leefklimaat en openbare ruimte. Dat gebeurt zowel door herstructurering van wijken als door het realiseren van nieuwbouw in de bestaande wijken en op nieuwe locaties. De praktijk laat zien dat herstructurering vaak de motor is om ook sociale investeringen in aandachtswijken van de grond te krijgen. Een goed leefklimaat vereist ook dat geïnvesteerd wordt in een duurzame milieukwaliteit, zodat risico's voor de gezondheid door geluid, stof en stank worden geminimaliseerd. Niet in de laatste plaats is de herstructurering van wijken vaak ook een aanleiding om tegelijkertijd andere fysieke opgaven, zoals waterberging, milieuproblematiek (o.a. bodemsanering, externe veiligheid) of voldoende groen te realiseren.

Aanpak aandachtswijken is nodig om tweedeling te voorkomen

Uit de bij deze brief gevoegde analyses blijkt dat in circa 140 wijken in Nederland sprake is van een cumulatie van fysieke en sociaal-economische achterstanden en problemen¹. Ook voor wat betreft de milieuproblematiek is onderzocht welke wijken de grootste milieuproblemen (bodem, geluid, lucht en externe veiligheid) kennen. Deze zogenoemde milieuaandachtswijken blijken voor een belangrijk deel samen te vallen met deze 140 aandachtswijken. Voor de goede orde: ook waar ze niet samenvallen is inzet nodig.

De fysieke en sociale opgave is niet in alle wijken van een gelijke omvang. In wijken die nog niet zijn «afgegleden» tot probleemgebied, maar die zich bevinden op het «kantelpunt», volstaan doorgaans preventieve maatregelen. Dit geldt voor circa 100 van de 140 wijken. De inzet dient erop te zijn gericht, dat deze gebieden en ook hun bewoners niet in een verdergaande neerwaartse spiraal terecht komen. Het WRR-rapport «Vertrouwen in de buurt» uit 2005 spreekt in dit verband over «kansgedreven beleid».² Van de 140 aandachtswijken verkeren er circa 40 wijken daadwerkelijk in de gevarezone. In deze wijken is en wordt de maatschappelijke problematiek complexer en harder. In deze gebieden is het perspectief op werk voor veel mensen beperkt. Onveiligheid, uitsluiting en verloedering voeren de boventoon. Een cumulatie van dergelijke problemen zet de leefbaarheid op wijk- en buurtniveau onder druk. In deze wijken met een

¹ Daarbij gaat het om de volgende criteria. Fysieke achterstanden: verouderde en kleine goedkope woningen. Sociale achterstanden: laag inkomen, hoge werkloosheid, lage opleiding. Fysieke problemen: ontevredenheid met woning en woonomgeving en een hoge verhuisgeneigdheid. Sociale problemen: klachten over overlast, de openbare ruimte, vandalisme, onveiligheid.

² WRR; «Vertrouwen in de buurt», 2005.

zware, meervoudige problematiek zullen veeleer curatieve ingrepen noodzakelijk zijn. De WRR spreekt hier van de noodzaak tot «sociale herovering».

Volgens het Centraal Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau zullen de sociale en leefbaarheidsproblemen in bepaalde wijken, vooral in de grote steden, de komende decennia verder toenemen¹. De planbureaus voorzien het ontstaan van een sterke tweedeling in de maatschappij, die zichtbaar wordt in de vorm van ruimtelijke segregatie. Het wonen in aandachtswijken betekent voor huishoudens in een kwetsbare positie, dat hun kansen om aansluiting te houden bij de samenleving afnemen. Een eenzijdige goedkope woningvoorraad en een gebrekkige woonomgeving gaan vaak hand in hand met het ontbreken van perspectief van hun bewoners. Dit begint al op jonge leeftijd. Als een groot deel van de vierjarigen op een basisschool met een woordenschat van slechts enkele Nederlandse woorden wordt aangemeld, dan begint daar de kloof. Het is moeilijk deze achterstand op latere leeftijd nog in te halen. Concentratie van kansarmen en/of van allochtonen belemmert de sociale stijging van deze groepen. Wanneer middeninkomens wegtrekken naar andere, betere wijken of omliggende randgemeenten, blijven de kansarmen achter en zijn contacten buiten de eigen groep vrijwel onmogelijk. En in de brief «Integratie en woonbeleid», die ik onlangs naar uw Kamer heb gestuurd, heb ik aangegeven, dat het wonen in een aandachtswijk met een hoge concentratie allochtonen belemmerend is voor de integratie. De kansen op ontmoeting tussen allochtonen en autochtonen zijn in deze wijken klein.

Een sociale ongelijkheid die leidt tot een tweedeling in de steden is maatschappelijk risicovol en kan niet worden genegeerd. Om te voorkomen dat mensen met een lage startkwalificatie gevangen raken in sociaal isolement en achterstand, is het zaak juist in deze wijken tot een extra inspanning te komen, teneinde ook aan hen weer perspectief op welzijns- en welvaartsontwikkeling te kunnen bieden. De overheid heeft hierin een zware verantwoordelijkheid. Nu niet investeren in deze aandachtswijken, zowel op sociaal-economisch terrein als op het gebied van de stedelijke vernieuwing, betekent een toename van de tweedeling in de steden, waarbij deze wijken verder zullen afglijden en waarbij mensen definitief naast de samenleving terecht dreigen te komen.

De integrale opgave van de stedelijke vernieuwing

De stedelijke vernieuwing is er op gericht om de leefkwaliteit van de steden te bevorderen, de tweedeling in de stedelijke gebieden tegen te gaan en daarmee tegelijkertijd een krachtige impuls te geven aan het streven om tot «krachtige steden» te komen. De stedelijke vernieuwingsopgave omvat de volgende elementen.

Stedelijke vernieuwing richt zich op de herstructurering van wijken met een slechte fysieke kwaliteit en die zich om woningmarkttechnische redenen niet zelfstandig uit de neerwaartse spiraal kunnen ontworstelen. De *achterblijvende kwaliteit van de stedelijke woningvoorraad* is één van de belangrijkste oorzaken van de achterstand van de grote steden, en zal ook in de toekomst aandacht blijven vragen.² Een belangrijk deel van de woningvoorraad is verouderd en dat neemt de komende jaren nog toe. Vooral in de aandachtswijken zijn veroudering van de (vooral particuliere) woningvoorraad en achterstallig onderhoud een indicator voor het verslechteren van de leefbaarheid in die wijken. In de naoorlogse wijken buiten het centrum zal veel sloop-nieuwbouw moeten plaatsvinden om deze gebieden weer een nieuwe impuls te geven. Daarnaast zullen ook bepaalde wijken in de voormalige groeikernen zich gaan aandienen. Inmiddels wordt gewerkt aan initiatieven die particuliere woningverbetering koppelen aan een extra impuls gericht op energiezuinigheid.

¹ Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau, «Welvaart en leefomgeving», oktober 2006.

² Ruimtelijk Planbureau; «Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing», oktober 2006.

Zowel met het oog op klimaatverbetering als de terugdringing van woonlasten, is het zaak grootschalige ingrepen nadrukkelijker met energiebesparing te verbinden dan op dit moment gebeurt.

Bij de herstructurering van deze gebieden is het daarnaast van belang in te zetten op *differentiatie van de woningvoorraad*. Om de emancipatiefunctie van de stad voor lage inkomensgroepen te kunnen waarmaken is het van belang sociale stijgers vast te houden en wijken te creëren, die voor verschillende groepen uit de stad kwaliteiten hebben.¹ Uit onderzoek blijkt dat er een groeiende voorkeur van midden- en hogere inkomens voor een stedelijke woonomgeving is, maar dat de door hen gewenste woningen schaars zijn in de steden.² Door in de steden te differentiëren in de woningvoorraad kunnen deze groepen voor de stad worden behouden. Goed wonen vereist niet alleen een goede woning, maar ook een *prettige en veilige woonomgeving* met voldoende voorzieningen. Daarbij is er een nadrukkelijk verband tussen de wijze waarop de openbare ruimte wordt ingericht en beheerd en de objectieve en subjectieve veiligheid³. De openbare ruimte moet de functie hebben dat mensen elkaar ontmoeten in plaats van dat deze hen scheidt, zoals in de Bijlmer en in Hoogvliet tot voor kort gebeurde. Een grotere mate van functiemenging van wonen, werken en voorzieningen kan bijdragen aan de levendigheid en veiligheid van wijken. Ook het terugdringen van zwerfafval is essentieel om (de eerste) tekenen van verloedering in een wijk tegen te gaan. Ik wijs ook op de reactie van de ministers van LNV en van VROM op het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied, waarin wordt gewezen op de rol die groen in – of in de nabijheid van – wijken kan spelen bij het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit geldt evenzeer voor de aanwezigheid van voldoende recreatievoorzieningen in en dicht bij de stad, het behoud en beheer van cultureel erfgoed en cultuurvoorzieningen en de aanwezigheid van kunst op straat. Door bij het herontwerpen van wijken te investeren in de architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit en daarbij weloverwogen om te gaan met het bestaande ontwerp en de betekenis die bewoners daaraan toekennen, kan tevens worden bijgedragen aan versterking van de identiteit van de woonomgeving. Een krachtige stad beschikt ook over een *gezonde leefomgeving*. Ofschoon het stedelijk leefmilieu gestaag gezonder wordt, zijn er nog hardnekkige milieuproblemen op het terrein van bodem, geluid en lucht, die aanpak vergen. Door veranderend en meervoudig ruimtegebruik neemt de noodzaak voor bodemsanering toe. Daarnaast blijft het voorkomen en beheersen van grondwaterverontreinigingen ook vanaf 2010 een belangrijk aandachtspunt voor gemeenten. Op grond van Europese normen moet de luchtkwaliteit in Nederland op termijn aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. De problematiek als gevolg van de klimaatverandering zal in toenemende mate onderdeel gaan uitmaken van de stedelijke opgave. Door een veranderend klimaat neemt niet alleen de «wateropgave» van steden toe, maar ook de eisen die aan woningen en stedenbouw worden gesteld als gevolg van hogere temperaturen. Naast de herstructurering in bestaande wijken zal ook een flinke *nieuwbouwinspanning* moeten worden geleverd. Op dit moment wordt de woningvraag in en om de steden onvoldoende geaccommodeerd. Vooral voor jonge huishoudens en starters op de woningmarkt is het moeilijk een passende woning te vinden. Om het woningtekort vanaf 2010 niet te laten oplopen, moeten er jaarlijks in Nederland zo'n 80 000 woningen worden bijgebouwd.⁴ De herstructurerings- en nieuwbouwopgave hangen nauw met elkaar samen. Gegeven de nieuwbouwoelstelling, betekent meer bouwen in stedelijk gebied automatisch minder bouwen op uitleglocaties en omgekeerd. Uitleglocaties bieden ook schuifruimte voor herstructureringslocaties. De stedelijke vernieuwing moet daarom worden opgevat als een integrale herstructurerings- en nieuwbouwopgave. Daarbij is regionale afstemming nodig over de woningbouwinspanningen in bestaande wijken in de centrumsteden en

¹ Zie over dit thema het recent verschenen advies van de VROM-raad: «Stad en stijging; sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing», oktober 2006.

² Zie ook NIDI; «Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006, Grote steden in demografisch perspectief», oktober 2006.

³ RMO; «Niet langer met de ruggen naar elkaar, een advies over verbinden», 2005.

⁴ Alleen al vanwege de toename van het aantal huishoudens (huishoudensverdunding, migratie) moeten er jaarlijks ongeveer 50-55 000 woningen worden bijgebouwd. Daarnaast moet er circa 25-30 000 woningen gebouwd worden als vervanging van gesloopte woningen.

de woningproductie in uitleggegebieden en randgemeenten. In de Nota Ruimte is opgenomen dat zo mogelijk 40% van de uitbreidingsnieuwbouw binnen bestaand bebouwd gebied wordt gerealiseerd.¹ Hiervoor zullen functieveranderings- en verdichtingslocaties moeten worden benut. Het overige deel zal op nieuwe uitleg gerealiseerd moeten worden. Het beeld is hierbij overigens regionaal gedifferentieerd. In sommige regio's zal in toenemende mate sprake zijn van een stagnerende of zelfs krimpende bevolking.² In dergelijke ontspannen woningmarkten bestaat het risico dat middeninkomens en middenstand wegtrekken uit de minder gewilde buurten, omdat elders aantrekkelijker mogelijkheden vrijkomen. In deze wijken dreigt hierdoor sneller een neerwaartse spiraal te ontstaan, dan in een gespannen woningmarktsituatie het geval zou zijn. Waar in gebieden met groei – zoals in de Randstad – zowel binnenstedelijk als op uitleg fors geïnvesteerd moet worden, zal in gebieden met krimp dus vooral binnenstedelijk sprake moeten zijn van extra inspanningen op het gebied van herstructurering en (vervangings-)nieuwbouw.

Omdat de makkelijkste woningbouwlocaties de afgelopen periode als eerste zijn opgepakt, komen nu de moeilijker locaties aan bod. Daarbij gaat het om de complexere verdichtingslocaties in de steden, maar vooral om de zogenoemde *functieveranderingslocaties*, waarbij bedrijfsterreinen omgevormd moeten worden tot (gemengde) woningbouwlocaties. Voorbeelden van deze locaties zijn voormalige tramremises, haventerreinen, of opslagterreinen die hun voormalige functie hebben verloren, en nu vaak «rotte» plekken in het stedelijk gebied vormen. Dit zijn complexe en kostbare opgaven. Om de functieveranderingslocaties geschikt te maken voor woningbouw, zullen bedrijven verplaatst en de gehele infrastructuur opnieuw aangelegd moeten worden. Niet zelden is op deze locaties bodemsanering noodzakelijk. In dit verband is het zaak dat tijdig voldoende middelen voor bodemsanering en locatiesubsidies beschikbaar komen om het tempo van de stedelijke vernieuwing niet te laten inzakken. Om de stedelijke wijken toekomstbestendig te maken is aldus een integrale fysieke aanpak nodig. Tegelijkertijd geldt meer dan in het verleden dat voor de aandachtswijken een parallelle inspanning in fysieke en sociaal-economische zin nodig is. Door meer verbindingen te leggen met werk, onderwijs en veiligheid zal het maatschappelijk rendement uit de fysieke investeringen verder toenemen. Alleen op die manier kunnen er blijvende resultaten worden geboekt.

Stedelijke vernieuwing maakt verschil ...

Uit de resultaten van de afgelopen periode blijkt dat stedelijke vernieuwing verschil maakt in de wijken. Tegelijkertijd moet en kan de effectiviteit omhoog om ook de meest hardnekkige problematiek aan te kunnen pakken. Na een moeizame start is stedelijke vernieuwing de afgelopen jaren op stoom gekomen. Het is zaak nu door te pakken op de uitvoering.

Het ISV, dat sinds 2000 als fysieke pijler deel uitmaakt van het Grotestedenbeleid, omvat de fysieke domeinen wonen, milieu, ruimte (alle VROM), groen (LNV) en cultuur (OCW). Bij de evaluatie van de Wet stedelijke vernieuwing (ISV1)³ is aangegeven dat in de periode 2000–2004 concrete, zichtbare resultaten zijn geboekt en dat een breed bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor de ISV-aanpak van stedelijke vernieuwing is ontstaan. De extra focus via de introductie van de 56 wijkenaanpak in 2002, waarmee het Rijk intensiever in het stedelijk vernieuwingsproces is gaan participeren en gaan faciliteren, heeft tot een versnelling van de uitvoering geleid. Uit de evaluaties van het GSB-II⁴ blijkt dat er in de steden meer hoog opgeleiden wonen⁵, de gemiddelde inkomenspositie van steden is verbeterd⁶ en de binnenlandse migratiebalans is verbeterd. Uit de evaluatie van het ISV1 blijkt dat de woningbouwproductie in de herstructureringswijken de afgelopen jaren fors is gestegen, het aandeel

¹ In de Nota Ruimte is het streefpercentage van 40% door het Rijk niet verplichtend opgelegd, omdat in sommige regio's een lager percentage wenselijk is, en in andere juist meer binnenstedelijk kan worden gebouwd. Zie ook het IBO-verstedelijking (TK 2005–2006, 30 647, nr. 1).

² Zie ook Ruimte geven, bescherming bieden; visie op de woningmarkt, (TK 2005–2006, 30 607, nr. 1).

³ Evaluatie ISV1 (TK 2005–2006, 30 606, nr. 1).

⁴ Zie ook de Evaluatie GSB-II (TK 2005–2006, 30 128, nr. 9).

⁵ Atlas voor gemeenten; «De effectiviteit van het Grotestedenbeleid», 2005.

⁶ Ministerie van BZK; «Steden van de toekomst; keuzes voor vandaag», oktober 2006.

koopwoningen in die wijken aanzienlijk is toegenomen en dat de waardeontwikkeling van bestaande woningen zich sterker heeft ontwikkeld dan in wijken die niet zijn geherstructureerd.¹ Meer dan voorheen werd in de 56 wijken ook een verbinding gelegd met de sociaal-economische agenda. De fysieke aanpak fungeerde vaak als een motor om ook processen op deze terreinen op gang te helpen. Verder heeft deze aanpak een impuls betekend voor substantiële investeringen van andere partijen. Bovendien blijkt dat bewoners de herstructurering van hun wijk positief waarden.² Ook de eerste resultaten van het Woon Onderzoek Nederland (WoON 2006) laten zien, dat in de 56 wijken (vooral in de G-4) de leefbaarheid is toegenomen. In de brief «Integratie en woonbeleid» heb ik aangegeven, dat uit onderzoek blijkt dat het wonen in gedifferentieerde wijken met een meer gemengde bevolking een positieve bijdrage levert aan de integratie van etnische minderheden.³ Ook als gekeken wordt naar de realisatiecijfers (de output), blijkt dat SV werkt. Circa 60% van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de Meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP's) zijn al uitgevoerd en 20% is nu in uitvoering.⁴ Ten slotte is gebleken ook in de niet-rechtstreekse – met ondersteuning van de provincies – goede resultaten zijn behaald.

Uit de evaluatie van ISV1 is verder gebleken dat de aanpak van programmasturing via de brede doeluitkering (BDU) en de MOP's zich heeft bewezen als impuls voor resultaatgericht en integraal werken en een geschikt instrument is voor het betrekken van de inzet van marktpartijen. Door instrumenten en geldstromen van verschillende departementen te bundelen is een flexibel instrumentarium ontstaan, dat de steden in de gelegenheid stelt om integraal en samen met private partijen de fysieke randvoorwaarden voor een krachtige stad te realiseren. Door het verdwijnen van de schotten tussen de verschillende regelingen, die vóór het ISV van kracht waren, zijn ook de administratieve lasten voor gemeenten flink teruggedrongen.

Een gebiedsgerichte gemeentelijke visie is een goed kader gebleken om tot prestatieafspraken tussen rijk, provincies en gemeenten te komen. Gemeenten maken daartoe een integrale analyse van de stedelijke vernieuwingsopgave in hun gemeente en geven hierin aan hoe zij willen omgaan met bijvoorbeeld het woningtekort, segregatie of milieudoelstellingen, en gaan op basis daarvan het gesprek aan met het Rijk. Gemeenten wordt daarmee de vereiste beleidsruimte op lokaal niveau gegeven. Door op basis hiervan afspraken met het Rijk te maken geeft een dergelijke sturingsfilosofie tegelijkertijd uitdrukking aan het gezamenlijk optrekken van Rijk en lokale partijen. Door elkaar over en weer stevig op de gemaakte afspraken aan te spreken is de effectiviteit van de stedelijke vernieuwing de laatste jaren toegenomen.

... maar er is meer nodig!

Ondanks de goede resultaten van de stedelijke vernieuwingsaanpak en het Grotestedenbeleid is het aantal aandachtswijken nog substantieel en blijft de urgentie groot om verdere probleemcumulatie te voorkomen, zowel in de bestaande wijken, als buiten de grote steden. Vastgesteld moet worden dat er meer nodig is om de groeiende problematiek het hoofd te bieden. Een stevige extra beleidsinzet is nodig om het tij te keren en deze uitdaging te realiseren. Het vereist:

1. bieden van zekerheid aan investerende partijen voor de langere termijn

Het investeren in woningbouw en het aanpakken van oude wijken zijn langjarige processen, die de ISV-termijn doorgaans overstijgen. Nu deze processen eenmaal op stoom zijn gebracht, is een zekere mate van continuïteit in het overheidsbeleid voor de investerende partijen van groot

¹ MKBA Stedelijke Vernieuwing, SEO, RIGO en CEBEON, 2006. Bijlage bij Evaluatie ISV1 (TK 2005–2006, 30 606, nr. 1).

² R. Kleinhans; «Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting», 2005.

³ Ministerie van VROM; «Integratie en woonbeleid», 2006.

⁴ Meer specifiek blijkt uit de Evaluatie ISV1 dat in 2005 de volgende resultaten zijn behaald. Met tussen haakjes het percentage ten opzichte van de doelstelling. *Nieuwbouw (113 000) 66%,* Sloop (18 000) 70%,* Ouderenwoningen (18 000) 94%,* Verkoop huurwoningen (29 000) 49%,* Groengebieden (klein- en grootschalig) (95) 66%,* Kwaliteit openbare ruimte (43) 66%,* Gesaneerde bodem (4 450 000 m²) 80%,* Geluidshinder (12 000) 63%,* Aanpak verontreinigd grondwater (8 mln m³) 39%.

belang. Met het systeem van een BDU in combinatie met programmasturing zijn goede resultaten bereikt. Uiteraard is het aan het volgende Kabinet om over de gewenste sturingsrichting een besluit te nemen. In ieder geval is het druk kunnen opbouwen en elkaar aanspreken ook in de toekomst een belangrijke voorwaarde om tot de gewenste resultaten te komen. Daarnaast geef ik u hierbij in overweging om voor een ruimer tijdvak afspraken te maken. Een goede balans tussen continuïteit en vernieuwing is noodzakelijk.

2. meer focus op problematiek is noodzakelijk

Gelet op de omvang en breedte van de problematiek blijft een programmatische aanpak van stedelijke vernieuwing in de steden noodzakelijk. Om de effectiviteit van de stedelijke vernieuwing te vergroten is het tegelijkertijd noodzakelijk om de middelen sterker te laten neerslaan waar de problemen het grootst zijn. Dat betekent een sterkere focus op de problematiek en minder op de bestuurlijke indeling. Meer dan tot nu toe gebeurt moet vanuit de stedelijke vernieuwing ook een verbinding moeten worden gelegd met de sociaal-economische agenda. Een intensievere samenwerking vooral met de beleidsterreinen werken, onderwijs en veiligheid staat hierbij voorop. In een aantal wijken is de problematiek dermate complex en verhard, dat gemeenten er steeds moeilijker zelf uit kunnen komen. De generieke aanpak schiet tekort om ook in deze wijken tot resultaten te komen. De groepen met de grootste problemen worden onvoldoende bereikt. In aanvulling op de programmasturing is daarom maatwerk nodig, waarbij Rijk en gemeente op basis van wederzijdse belangen in een partnershipachtige benadering gaan samenwerken. In navolging van de extra focus die bij de 56 wijken aanpak is gelegd, is het nu zaak nieuwe vitale coalities tot stand te brengen tussen partijen, die zich bewegen op het terrein van onderwijs, werk, wonen en veiligheid. Het zijn immers die partijen, die écht trekkracht hebben in de wijk en voldoende daadkrachtig zijn om de hardnekkige problematiek te lijf te gaan. Samen met de betrokken gemeenten is het Rijk inmiddels in 13 wijken gestart met pilots voor nieuwe vitale coalities. In deze wijken wordt nagegaan welke problemen dominant zijn, welke aanpak het beste werkt en welke partijen «trekkracht» hebben en het voortouw kunnen nemen. Een ontkokerde aanpak staat hierbij voorop. Om daadwerkelijk effectief te zijn betekent dit ook dat deelname aan een dergelijke coalitie consequenties heeft en dat er geen sprake kan zijn van vrijblijvendheid. De pilots zullen uitwijzen of het zinvol is hier ook in de toekomst mee verder te gaan. De uitkomsten zullen worden betrokken bij de vraag op welke wijze vorm kan worden gegeven aan maatwerk en de behoefte aan partnerships met steden.

3. een intensivering van de aanpak: scenario's

Op de verschillende terreinen zijn de afgelopen periode de aard, omvang en effecten van de beleidsinzet in beeld gebracht. Voor wonen geldt dat scenario's zijn uitgewerkt met een verschillend ambitieniveau waarmee de toekomstige opgave voor de periode 2010–2019 kan worden aangepakt. In de bijlage treft u de uitwerking van deze scenario's en de geraamde effecten aan.¹ De ramingen beperken zich tot de fysieke investeringen in vastgoed en openbare ruimte, betreffen zowel de herstructurerings- als nieuwbouwopgave en omvatten tevens kleinschalig groen en lokale infrastructuur. De ramingen zijn exclusief milieumaatregelen, grootschalig groen, waterberging en cultuur.

¹ De Behoeftte aan stedelijke vernieuwing 2010–2019, Beleidsvarianten voor herstructurering, functieverandering en uitleg, ABF Research/Rigo, 2006 Ministerie van VROM, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Er is gekeken naar (1) een beleidsvariant, waarbij het rijk geen bijdrage meer verstrekt voor stedelijke vernieuwing en nieuwbouw (nulscenario), (2) een variant waarbij de rijksbijdrage uit de periode 2006–2009 wordt gecontinueerd (begrotingsscenario) en (3) een aantal beleidsvarianten

met als inzet een substantiële afname van de problematiek (ambitiescenario's).

1. Het nulscenario zal leiden tot een aanzienlijke toename van het aantal aandachtswijken in de periode tot 2020. Door tekorten op de wijk-exploitatie zullen er te weinig nieuwbouwwoningen worden gebouwd om te voldoen aan de woningbehoefte. Het woningtekort loopt hierdoor op. Aan de vraag naar stedelijke woonmilieus van met name hogere inkomensgroepen zal onvoldoende tegemoet kunnen worden gekomen, hetgeen leidt tot een extra druk op het bouwen in de open ruimte.
2. Ook bij het begrotingsscenario, waarbij de huidige rijksinspanning voor nieuwbouw en herstructurering (420 miljoen euro per jaar) wordt voortgezet, blijkt het niet mogelijk te zijn de verharding van de problematiek in de wijken zodanig tegen te gaan dat het tempo van de veroudering van de grote bouwvolumes van de jaren '70 en '80 wordt bijgehouden. Ook dit scenario zal dus tot een toename van de problemen en achterstanden in de steden leiden.
3. Een stevige reductie van het aantal aandachtswijken is haalbaar, als wordt gekozen voor één van de ambitiescenario's met meer sloop en nieuwbouw van woningen in herstructureringswijken en nieuwe binnenstedelijke woonlocaties. In de ambitiescenario's is uitgegaan van een bandbreedte in nieuwbouwproductie binnen bestaand bebouwd gebied van 40 000 tot 47 000 woningen per jaar ten opzichte van 28 000 bij het begrotingsscenario. Hierdoor wordt een substantiëlere bijdrage geleverd aan de doelstelling uit de Nota Ruimte om optimaal gebruik te maken van de binnenstedelijke bouwmogelijkheden. Berekend is dat met een rijksbijdrage van € 1 à 1,4 miljard per jaar een investering door publieke en private partijen tezamen wordt gegeneereerd van €160 tot € 165 miljard in de periode 2010–2019. Dat betekent een multiplier van circa vijftien. Van de onrendabele investeringen, die variëren tussen de circa 31 en 37 miljard, neemt de corporatiesector in dit scenario ongeveer de helft (tussen 46% en 52%) voor zijn rekening. Van het resterende tekort zou de verdeling binnen de overheid neerkomen op $\frac{2}{3}$ deel voor het Rijk en $\frac{1}{3}$ deel voor de gemeenten.

Bij de raming van de behoefte aan fysieke investeringen is ervan uitgegaan dat de sociaal-economische investeringen op het huidige niveau worden gecontinueerd. Van belang is te constateren dat de voortgang van de nieuwbouwproductie, zeker op functieveranderinglocaties, mede wordt bepaald door de inspanningen om de aanwezige bodemvervuiling te saneren. In breder perspectief bezien, is het niveau van de investeringen op het gebied van luchtkwaliteit, geluid, groen in en om de stad en cultuur mede bepalend voor de leefkwaliteit in de stedelijke wijken, en derhalve voor de mate waarin het aantal aandachtswijken kan worden teruggebracht.

Voor milieu geldt dat, wanneer de huidige inspanningen voor bodem en geluid zouden worden gecontinueerd voor de periode 2010–2019, de problematiek volgens planning in belangrijke mate kan zijn opgelost in 2030 voor bodem en in 2023 voor geluid. Wanneer een hogere ambitie is gewenst, bijvoorbeeld door aanpassing van de planning danwel een versnelling van de realisatie van deze doelstellingen, is vanzelfsprekend een hogere investeringsimpuls in de komende jaren noodzakelijk. Verder zal nog worden bezien of de extra reeds gereserveerde financiële middelen voor luchtkwaliteit binnen de structuur van de stedelijke vernieuwingsaanpak zullen worden gebracht. Dat geldt ook voor de inzet van financiële middelen voor het saneren van ongewenste bestemmingen. De behoefte aan financiële middelen voor grootschalig groen om de stad, waterberging, cultuur en energie worden nog in kaart gebracht.

De afspraken voor de huidige ISV-periode lopen door tot en met 2009. De voortgang van de realisatie van deze afspraken maakt onderdeel uit van de midterm review van het Grotestedenbeleid, die medio 2007 plaatsvindt. Gelet op de gesignaleerde intensivering voor de periode vanaf 2010, verdient het daarnaast aanbeveling te bezien in hoeverre ook voor de korte termijn (periode tot 2010) een intensivering noodzakelijk wordt geacht.

Het is aan het volgende kabinet om voor de periode na 2009 te bepalen wat het gewenste ambitieniveau moet zijn alsmede de daarbij behorende sturingsvraag. Zoals in het BZK-rapport «Steden van morgen, keuzes voor vandaag» is aangegeven, zijn daarvoor meerdere varianten denkbaar die ideaaltypisch variëren van decentralisatie naar gemeenten, via partnership tussen Rijk en gemeenten tot continuering van het huidige principe van BDU met programmatische afspraken. Duidelijk mag zijn dat meer focus, het druk kunnen opbouwen naar betrokken partijen en elkaar over en weer kunnen aanspreken ook in een toekomstig model een belangrijke voorwaarde blijft om tot de gewenste resultaten te komen.

Stedelijke vernieuwing: een gezamenlijke inspanning

De inzet van stedelijke vernieuwing is er op gericht de leefkwaliteit van steden te bevorderen, de dreigende tweedeling in de stedelijke gebieden tegen te gaan en tegelijkertijd een krachtige impuls geven aan het streven om tot «krachtige steden» te komen. Hierbij past een blijvende betrokkenheid vanuit het Rijk. De aanpak van de wijken vraagt zowel om een continue financiële betrokkenheid, als om een duurzame samenwerking met gemeenten. Door blijvend te participeren neemt het Rijk zijn verantwoordelijkheid om de bewoners van de aandachtswijken weer perspectief te bieden en bij andere partijen het vertrouwen te wekken om dit ook te doen. Op deze wijze wordt een mechanisme op gang gebracht om gezamenlijk de negatieve spiraal om te buigen. Dat is nodig, want het realiseren van de geformuleerde ambitie is alleen mogelijk met een gezamenlijke inspanning door zowel publieke als private partijen. Gemeenten vervullen de regierol op het stedelijke vernieuwingsproces. Dat kunnen zij alleen goed doen als zij een visie hebben over de stedelijke ontwikkeling van hun stad in regionaal perspectief. Het is aan de gemeente om de prioriteiten en ambities te benoemen en aan te geven welke concrete prestaties in termen van investeringen in woningbouw en herstructurering worden verwacht van corporaties en marktpartijen. Wooncorporaties zijn essentiële spelers bij de aanpak van de problematiek van de steden en wijken. Zoals bovenstaand aangegeven wordt van corporaties een substantiële bijdrage verwacht bij de aanpak van de stedelijke vernieuwing. Gezien hun vermogenspositie zijn corporaties hiertoe ook in staat. Dat maakt de corporaties ook tot een van de belangrijkste trekkrachten in de stedelijke vernieuwing. Dat laat de praktijk ook zien. Maar de ambitie over de gehele linie moet omhoog en verbreed, zoals ook is aangegeven in de brief over de toekomstvisie van wooncorporaties (TK, 2005–2006, 29 453, nr. 30). Ook marktpartijen spelen een belangrijke rol in de uitvoering van de stedelijke opgave. De investeringen van marktpartijen in de binnenstedelijke opgave kunnen echter omhoog. Met name in de functieveranderingslocaties liggen er mogelijkheden voor marktpartijen. Daarnaast zal via flankerend beleid worden gezocht naar mogelijkheden om marktpartijen te prikkelen om binnenstedelijk te investeren. Omdat in binnenstedelijke locaties vooral corporaties eigendom hebben, zal gezocht moeten worden naar meer innovatieve vormen van samenwerking tussen marktpartijen en wooncorporaties.

Met de voorliggende toekomstverkenning stedelijke vernieuwing heb ik een beeld gegeven van de stedelijke vernieuwingsopgave, die zich de komende jaren aandient. Ik zie deze verkenning als het startpunt om met diverse partners nu het debat aan te gaan. Over de uitkomsten hiervan zal u begin 2007 nader worden geïnformeerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius