

Wonen, wijken en integratie

G.R.W. de Kam
S. van den Brant

12.1 Inleiding

De begrotingsstaten voor 2009 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) tonen weinig spectaculaire verschillen met die voor 2008. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat het kabinet zoals bekend afziet van fundamentele wijzigingen in het overheidsbeleid ten aanzien van huur- en koopwoningen. De belangrijkste uitgaven van beide ministeries die relevant zijn voor het wonen en de stadsontwikkeling staan opgesomd in tabel 12.1.

Tabel 12.1 Rijksuitgaven voor volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing, 2009 (mln euro)

XI	Begroting VROM	
02	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	142,9
05	Milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving	130,0
XVIII	Begroting Wonen, Wijken en Integratie	
01	Stimuleren krachtige steden, vitale wijken en voldoende woningbouw	1.188,2
03	Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt	2.320,8
Totaal		3.509

Bron: Tweede Kamer (2008–2009b), 4 en Tweede Kamer (2008–2009c), 4

Het beeld van tabel 12.1 is onvolledig. Behalve de op de begroting van WWI opgevoerde huurtoeslagen ter grootte van 2,3 mld euro staat een netto-overdracht¹ van rond 6 mld euro aan eigenaar-bewoners. De financiële overheidssteun ten gunste van bewoners bedraagt dus in totaal 8,3 mld euro.

¹ De Miljoenennota 2009 vermeldt een opbrengstderving van 10,2 mld euro (als saldo van hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait), terwijl circa twee derde van de opbrengst van de overdrachtsbelasting (6 mld euro) betrekking heeft op transacties met woningen. Zie Tweede Kamer (2008–2009a), 106 en 117.

Ondertussen is eens te meer vastgesteld dat de woningmarkt slecht functioneert, door de combinatie van huurbescherming en het ontbreken van eigendomsneutraal beleid, zoals de VROM-raad dat formuleerde.² Dit adviesorgaan kwam met een afgewogen pakket voorstellen voor een betere werking van de woningmarkt. De geleidelijke invoering van een eigendomsneutrale woontoeslag neemt daarbij een centrale plaats in. Interessant in het advies is ook de meer verfijnde analyse van de bestaande scheefheid in de woningmarkt. Het blijkt dat het aantal huishoudens met een hoger inkomen dat in de gereguleerde huursector woont tussen 2002 en 2006 behoorlijk is gedaald.³ De meest extreme vorm van scheefheid (huishoudens met een inkomen boven € 43.500 in huurwoningen met een maandhuur beneden € 331) nam in deze periode bijvoorbeeld met een derde af, tot 60 duizend huishoudens in 2006.⁴

In de stilte voor de storm van een mogelijke structurele wijziging van het woonbeleid speelde zich een volgende episode af in het steekspel rond de positie van de woningcorporaties in het Nederlandse bestel. Door een eenzijdige ingreep in de vorm van de heffing bijzondere projectsteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) werd de financiële basis gelegd voor de aanpak van veertig zogenaamde krachtwijken. Naar ons oordeel heeft het kabinet daarbij inschattingfouten gemaakt. De wens om duidelijk landelijk beleid neer te zetten lijkt de overhand te hebben gehad. De noodzaak van subtiel maatwerk in de stedelijke vernieuwing is over het hoofd gezien. De lijn die oud-minister Vogelaar (PvdA) heeft gekozen contrasteert met de over het algemeen positieve indruk van lokale bestuurders – vaak haar eigen partijgenoten – over de betrokkenheid van corporaties bij de gewenste herstructurering van de woningvoorraad. Het eerste deel van dit hoofdstuk beziet de selectie van investeringsprogramma's en de prikkels waaraan de woningcorporaties bloot staan. Daarna richten we de aandacht op een onderwerp dat in al het tumult rond de verhouding met corporaties nogal onderbelicht blijft: wat zijn de financiële inspanningen van de rijksoverheid zelf en zijn die inspanningen toereikend?

12.2 Krachtwijken en de beperkingen van gebiedsgericht beleid

Het kabinet meldt dat de krachtwijkenaanpak zich in 2009 geheel in de uitvoeringsfase zal bevinden.⁵ Deze aanpak is een schoolvoorbeeld van gebiedsgericht beleid. De effectiviteit daarvan is omstreden. De problematische aspecten van gebiedsgericht beleid worden door Crane en Manville kernachtig benoemd als *targeting*, *coverage* en *mobility*.⁶ *Targeting* slaat op het probleem om de beoogde doelgroepen te identificeren en daadwerkelijk te helpen. Geld dat naar gebieden met problemen gaat komt niet per definitie terecht bij mensen met de grootste problemen. Als het krachtwijkenbeleid nieuwe banen in de veertig geselecteerde wijken oplevert, worden de ontstane vacatures dan ook daadwerkelijk vervuld door mensen die in deze wijken wonen? Daarnaast bestaat het risico dat middelen die onttrokken worden aan corporaties zonder woningbezit in krachtwijken – die eveneens voor een deel problematische huurders moeten helpen – per saldo ten goede komen aan mensen in kracht-

2 VROM-raad (2007).

3 VROM-raad (2007), 130.

4 VROM-raad (2007), 132.

5 Tweede Kamer (2008-2009c), 16.

6 Crane en Manville (2008), 4.

wijken die het veel beter hebben.⁷ De koepelorganisatie van de corporaties, Aedes, stelt in reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer over het krachtwijkenbeleid dat de situatie zich kan voordoen dat de externe toezichthouder (CFV) een 40-wijkencorporatie de C-status toekent (dan moet volgens het CFV de corporatie tot beleidsintensivering overgaan, omdat er sprake zou zijn van te veel vermogen) en even later een brief stuurt waarbij aan diezelfde corporatie recht op bijzondere projectsteun wordt toegekend.⁸

Coverage heeft betrekking op het deel van de beoogde doelgroep dat met gebiedsgericht beleid wordt bereikt. Wanneer steun aan gebiedsgrenzen gebonden is, vallen mensen met grotere problemen die in andere gebieden wonen buiten de boot.

Het derde probleem is mobiliteit. In de Nederlandse beleidsdiscussie gaat het daarbij vooral over zogenaamde waterbedeffecten. Als mensen met problemen verhuizen uit wijken waar de huren door dure nieuwbouw flink zijn gestegen, dan scoort zo'n verbeterwijk hoger op indicatoren als inkomen of leefbaarheid. Maar de individuen die zijn weggetrokken nemen hun problemen mee naar het nieuwe adres, en de wijken waar zij zich vestigen gaan volgens de gangbare statistische maatstaven achteruit. Naar dit probleem wordt de komende jaren onderzoek gedaan. Maar andere aspecten van mobiliteit zijn niet minder problematisch: als gebiedsgerichte leertrajecten ervoor zorgen dat laaggeschoolden betere startkwalificaties verwerven, is de kans groot dat zij – net als velen voor hen – de kans grijpen om de aandachtswijk te verlaten. Een gebiedsmonitor toont dan geen enkel positief resultaat van het leertraject. In de praktijk doet zich nog een verwant probleem voor. Wanneer bepaalde vormen van steun uitsluitend op bepaalde postcodes ruimhartig verstrekt worden, worden mensen (te lang) gedwongen om op die postcode te blijven wonen, terwijl zij om allerlei andere redenen misschien beter zouden kunnen verhuizen naar een wijk die hen betere kansen biedt.⁹

Zijn dit voldoende redenen om met gebiedsgericht beleid te stoppen? Crane en Manville noemen drie redenen om wél gebiedsgericht te werken.¹⁰ Soms is onvoldoende informatie beschikbaar om maatregelen met grotere precisie te richten, en dan is de keuze voor een achterstandsgebied *second best*. Gebiedsgerichte programma's bieden ook voordelen in financieel opzicht, wanneer het mogelijk is om de waardeontwikkeling in het gebied af te romen en opnieuw te verdelen. Dat is in onze Nederlandse wijken met corporaties als dominante eigenaar van woningen een krachtig argument.¹¹ Vereist is dan dat corporaties hun taken doelmatig en maatschappelijk verantwoord uitvoeren, een voorwaarde waaraan overigens lang niet altijd is voldaan.¹² Het derde argument voor een gebiedsgerichte aanpak ligt in de kwali-

7 Het gaat hier niet om een louter theoretische bedenking. In corporatiekringen gaat het hardnekkige verhaal dat sommige corporaties die projectsteun krijgen wegens woningbezit in de veertig wijken vervolgens in de regio voor veel te hoge prijzen gronden aankopen, in directe concurrentie met de plattelandscorporaties die voor die projectsteun gedwongen middelen hebben afgestaan.

8 Tweede Kamer (2008-2009d), 27.

9 Crane en Manville (2008), 4.

10 Crane en Manville (2008), 5.

11 De Kam (2008).

12 Recente affaires bij Woonbron in Rotterdam en Rochdale in Amsterdam staan helaas niet op zichzelf. Eerder gingen dingen ernstig mis bij de Voorburgse corporatie Wooninvest (2006), de Rotterdamse PWS in 2005, en de Zwolse en Bossche corporaties SWZ en SWH. Gezien de maatschappelijke belangen die hier in het geding zijn, stelde de Stuurgroep-Meijerink (2008) voor het toezicht op de corporaties te verscherpen, onder andere door de instelling van een Woonautoriteit.

teit van collectief gefinancierde voorzieningen. Als bijvoorbeeld de kwaliteit van scholen, (beheer van) de openbare ruimte, en handhaving van de openbare orde in bepaalde wijken aantoonbaar van mindere kwaliteit zijn, kan dit reden genoeg zijn voor gerichte verbeteringsinspanningen, omdat de *geography of opportunity* voor de bewoners in het geding is. Anderen wijzen ten slotte nog op de attentiewaarde van een gebiedsgerichte aanpak voor politici, die er relatief gemakkelijk mee kunnen laten zien dat ze van aanpakken weten.

De genoemde argumenten overziende, concluderen wij dat een gebiedsgerichte aanpak kan bijdragen aan het oplossen van stedelijke problemen. Maar die effectiviteit zal beter verzekerd zijn, naarmate de overheid krachtiger probeert de bewezen nadelen van gebiedsgericht beleid te ondervangen. De vraag is nu of dat bij het krachtwijkenbeleid ook inderdaad het geval is.

12.3 Selectie van de krachtwijken vergroot de kans op verspilling

De selectie van de veertig krachtwijken door minister Vogelaar was en is nog altijd onderwerp van discussie. Of men 'in de prijzen valt' heeft immers grote (financiële) gevolgen voor beheerders en bewoners van de betrokken wijken. Om te beginnen spelen de schaal en begrenzing van gebieden een rol: de selectie is gemaakt op basis van vier-cijferige postcodegebieden, terwijl bekend is dat binnen die gebieden de problemen van straat tot straat sterk kunnen verschillen. De Algemene Rekenkamer concludeert "... dat de minister niet over voldoende gegevens beschikte om de selectie op een lager schaalniveau te verrichten."¹³ Sommige auteurs zijn bovendien van mening dat de door het Ministerie van WWI gehanteerde 'objectieve' selectiecriteria niet altijd de meest geschikte zijn.¹⁴ Zij voeren verder aan dat niet is aangetoond dat het aanpakken van slechts een beperkt aantal wijken een effectieve methode is om sociale problemen te verhelpen, aangezien slechts 8,6 procent van de doelgroep wordt bereikt. Bovendien stellen zij dat niet is bewezen dat een cumulatie van problemen met de leefbaarheid per definitie samenhangt met andere kenmerken van wijken, zoals het percentage corporatiewoningen. De kwaliteit van corporatiewoningen is namelijk over het algemeen goed. Voor een doeltreffend beleid zouden de selectiecriteria voor aandachtwijken nauw moeten aansluiten bij de beleidsdoelstellingen, wat nu niet het geval is.¹⁵

Op grond van deze overwegingen is het niet zeker dat de selectie van krachtwijken de meest doelmatige vorm is om middelen van overheden en corporaties te richten op de aanpak van stedelijke problemen.

Het zal geen verbazing wekken dat de meeste gemeenten met aangewezen krachtwijken zich tevreden tonen met de selectie.¹⁶ Daarbij hebben sommige gemeenten overigens wel hun eigen oplossing voor het schaalprobleem gevonden, door flexibel om te gaan met de

13 Tweede Kamer (2008–2009d), 50.

14 Van Gent, Musterd en Ostendorf (2007a), 44–50.

15 Van Gent, Musterd en Ostendorf (2007b), 41–43.

16 Tweede Kamer (2008–2009d), 50.

gebiedsgrenzen.¹⁷ Aan de hand van enkele voorbeelden illustreren wij welke wrijving is ontstaan door de samenloop van lokale ontwikkelingen, de krachtwijkenaanpak en andere ingezette beleidsinstrumenten.

De wijk Malburgen in Arnhem is geselecteerd als krachtwijk. Hier werken Woningcorporatie Volkshuisvesting Arnhem en de gemeente Arnhem sinds 1998 aan de uitvoering van het integrale Ontwikkelingsplan Malburgen, waarvoor al grote investeringen zijn gedaan. De aanwijzing tot krachtwijk leidde tot een dilemma: aan de ene kant waren gemeente en corporatie opgetogen over de speciale aandacht (en de extra financiën), aan de andere kant kan de selectie als krachtwijk een stigmatiserend effect hebben en worden reeds ingezette *gentrification* en imagoverbetering deels teniet gedaan.

Ook de Rivierenwijk in Deventer is een krachtwijk. Deventer staat bekend om de Deventer wijkaanpak,¹⁸ een uitgesproken methode met een hoge participatie van zowel burgers als instellingen. Al in 2005 hebben de gemeente en woningcorporatie Rentree afspraken gemaakt over aanzienlijke investeringen. De vraag is dus wat het krachtwijkenbeleid nog toevoegt aan de integrale wijkaanpak in Deventer.

Maar er zijn ook effecten van het krachtwijkenbeleid buiten de aangewezen wijken. Zo kent de wijk Veldhuizen A in Ede door het eenzijdige woningaanbod ernstige leefbaarheidsproblemen. Woningcorporatie Woonstede en de gemeente Ede hebben daarom herstructureringsplannen ontwikkeld, vergelijkbaar met de aanpak in menige krachtwijk. Maar Veldhuizen A valt buiten de selectie, en dient dus haar 'eigen boontjes te doppen'. De hiervoor beschikbare middelen van woningcorporatie Woonstede zijn echter aangetast door de heffing voor projectsteun aan krachtwijken buiten Ede. Deze voorbeelden illustreren dat de krachtwijkenaanpak kan leiden tot overbesteding en stigmatisering, terwijl doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid ermee gediend zouden zijn wanneer de gemobiliseerde middelen elders worden ingezet.

12.4 De voorgenomen besteding van middelen

Hoewel de wijkselectie dus vraagtekens oproept, heeft de snelkookpan van de wijkenaanpak veel processen versneld.¹⁹ Figuur 12.1 geeft een overzicht van de *charters* (bindende afspraken tussen woningcorporaties, gemeenten en het ministerie) die tot stand zijn gekomen.

17 In Arnhem zullen in het kader van het krachtwijkenbeleid bijvoorbeeld geen grote additionele investeringen worden gedaan in het Spijkerkwartier, dat deel uitmaakt van de aandachtswijk het Arnhemse Broek. De gemeente besloot verder om in de gemeentelijke aanpak, behalve de door de minister aangewezen wijk Presikhaaf West, ook Presikhaaf Oost mee te nemen. In Amsterdam-Noord heeft de gemeente de buurt De Banne, die buiten de WWI-selectie viel, zelf alsnog aan de gemeentelijke wijkaanpak toegevoegd.

18 Zie <http://www.deventer.nl/Wijkaanpak>, geraadpleegd op 19 januari 2009.

19 Tweede Kamer (2008–2009d), 11.

Figuur 12.1 Outcome-indicatoren in de achttien charters

Thema (het getal geeft het aantal verschillende indicatoren in de charters aan)	Alkmaar	Amersfoort	Amsterdam	Arnhem	Den Haag	Deventer	Dordrecht	Eindhoven	Enschede	Groningen	Heerlen	Leeuwarden	Maastricht	Nijmegen	Rotterdam	Schiedam	Utrecht	Zaandam
Wonen en woonomgeving 37																		
Woningen (9)	○	○	○	○		○	○	○		○	○	○		○		○	○	○
Kwaliteit woonomgeving (3)	○	○	○			○	○		○							○		
Schoon (5)		○		○			○		○				○	○	○	○	○	
Duurzaamheid (10)						○○○		○		○○	○							○
Betrokkenheid bewoners en sociale samenhang (10)	○	○				○○		○		○				○	○	○	○	
Werk, participatie en financiële situatie 33																		
Werkloosheid / inactiviteit (6)	○	○	○			○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○
Toeleiding werk / sociale activering / nieuwe banen (14)	○	○	○	○	○	○		○	○					○○	○			
Financiële situatie (7)						○	○			○			○	○	○			
Ondernemerschap (6)	○	○	○	○	○											○		
Leren en opgroeien / Jeugd 38																		
School- en werksituatie jeugd (13)	○	○	○	○	○	○○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
Onderwijsprestaties (11)			○	○		○		○○	○							○	○	
Naar school in de wijk (4)	○				○		○	○										
Gezondheid jeugd (8)					○			○○		○○	○							
Kindvriendelijke wijk (2)						○												
Integratie 6																		
Positie alloctonen (6)		○							○			○	○	○				
Veiligheid 30																		
Veiligheid algemeen (objectief en subjectief) (4)	○	○		○		○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○
Criminaliteit / Delicten (10)	○	○	○	○	○			○	○			○	○	○	○	○	○	○
Dreiging en geweld (6)								○		○	○		○					○
Overlast (10)	○	○		○			○	○	○○	○	○		○	○	○	○	○	○
Toekomstverwachting algemeen 1										○								○
Leefbaarheid wijk algemeen 5		○	○	○		○			○		○			○		○		
Sport en gezondheid 6			○	○	○	○	○							○				○
Gezinsproblematiek en sociaal isolement 4							○				○		○					○
Totaal aantal indicatoren 160																		

○ = 1 outcome-indicator
○ = 2 outcome-indicatoren
○○ = 3 outcome-indicatoren
○○○ = 4 outcome-indicatoren

◇ = thema uit het krachtwijkenbeleid
◇ = extra toegevoegd thema

Bron: Tweede Kamer (2008–2009d), 68

Vaak bouwen *charters* voort op al eerder gedane investeringen en gemaakte plannen. De diversiteit aan plannen is niet verwonderlijk, gezien de uiteenlopende aard van de uitdagingen waarvoor de betrokken partijen zich gesteld zien. Waar in Heerlen sprake is van krimp en ontgroening van de bevolking, waren de fysieke investeringen in Malburgen (Arnhem) reeds gedaan, voordat de wijk als krachtwijk werd aangewezen. Vaak gaat het om sociale pro-

blemen in een buurt of wijk, soms zijn die problemen echter relatief gering, zoals in Vreewijk (Rotterdam). Van verschillende kanten is geconstateerd dat de *charters* naar verhouding veel sociale en andere activiteiten omvatten, die primair tot het taakveld van de gemeente horen. De achtergrond is dat gemeenten aanvankelijk dachten dat zij de ingeboekte corporatiebijdrage van 75 mln euro per jaar in combinatie met additionele rijksmiddelen als een bijdrage van de rijksoverheid zouden ontvangen.²⁰

Nadien heeft het kabinet besloten de krachtwijken te financieren door middel van projectsteun van het CFV. Dit kan gaan wringen, omdat zulke projectsteun alleen gegeven kan worden voor investeringen die vallen binnen de kaders van het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH). Afgezien van de formele (rechtmatigheids)vragen die dit kan oproepen, heeft de bekostiging langs de weg van projectsteun ook invloed gehad op het proces van totstandkoming van de *charters* en wijkplannen. Corporaties koesteren verschillende opvattingen over hun taak, en het wordt lastig als een gemeente die sterk inzet op een sociaal programma tot overeenstemming moet komen met een corporatie die haar inzet wil beperken tot vastgoed en de directe woonomgeving. De minister heeft dan ook een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer op dit punt overgenomen, en komt voor de zomer van 2009 met een nadere omschrijving van het werkdomein van de corporaties.²¹ Ook wanneer die taken worden verruimd – zodat formeelrechtelijk niet langer bezwaar bestaat om projectsteun ook in te zetten voor sociale activiteiten – blijft conflictstof liggen, in alle gevallen waar gemeentelijke autoriteiten en corporatiebestuurders een verschillende visie hebben op de geëigende taken van woningcorporaties.

12.5 Taakafbakening corporaties: wordt vervolgd

De taakafbakening van corporaties vormt al jaren een twistappel tussen ‘rekkelijken’ en ‘preciezen’. Sommigen zien de regels – op dit moment vastgelegd in het BBSH²² – vooral als een opdracht om te doen, anderen meer als een afgrenzing van wat corporaties vooral niet moeten doen, zodat de minister via algemene maatregelen van bestuur een al te brede inzet van corporatiegelden remt.²³ Zo werd in 1999 aan het BBSH het zogenaamde zesde taakveld toegevoegd, waarin staat dat corporaties zich mogen richten op het bouwen voor de zorg, mogen bemiddelen dat hun huurders zorg krijgen, maar niet zelf zorg mogen leveren – terwijl dat soms een heel goede aanvulling op hun dienstverlening, bijvoorbeeld van een huismeester, zou kunnen zijn. Die gewijzigde regelgeving kwam er, omdat het Ministerie van VROM wilde voorkomen dat middelen van corporaties zouden weglekken naar door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te financieren taken.

De meest recente bijdrage over het werkdomein van de corporaties bestaat uit het advies van de Stuurgroep-Meijerink, met vertegenwoordigers van het Ministerie van WWI en Aedes.²⁴ De stuurgroep formuleert dat corporaties private ondernemingen zijn die met de

20 Tweede Kamer (2008–2009d), 55–56.

21 Tweede Kamer (2008–2009c), 26.

22 Besluit van 9 oktober 1992 (Staatsblad 1992, 555) houdende regels betreffende instellingen werkzaam in het belang van de volkshuisvesting, laatstelijk gewijzigd in Staatsblad 2005, 220.

23 De Kam (2003), 18.

24 Tweede Kamer (2008–2009c), 26.

brede zorg voor het wonen een publiek belang dienen.²⁵ De wijze van verantwoording wisselt, afhankelijk van de taken die corporaties moeten, kunnen of overwegen op te pakken. De stuurgroep komt met de volgende onderverdeling in drie categorieën, door Van der Schaar²⁶ aangeduid als ‘schillen’:

1. Dat wat moet (‘ja, tenzij’). Het bouwen, verhuren of verkopen van woningen voor mensen met een lager inkomen is de primaire taak; daarnaast ook de huisvesting met duurdere koop- en huurwoningen voor andere doelgroepen.
2. Dat wat kan (‘misschien’). Investerings in de woon- of leefomgeving en in maatschappelijk vastgoed, zoals de huisvesting van onderwijs- en zorgvoorzieningen.
3. Dat wat te overwegen is (‘nee, tenzij’). Bijdragen aan de wijkenaanpak door met investeringen en uitgaven in relatie tot het vastgoed bij te dragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van de buurt.

Opvallend hierbij is dat de bijdrage van corporaties aan de wijkaanpak in categorie 3 valt, in plaats van in categorie 1 (dat wat moet), zeker gezien de forse investeringen die woningcorporaties momenteel in wijken doen, vaak forser dan wat gemeenten van de woningcorporaties vragen.²⁷ Dit advies valt niet anders te interpreteren dan als een pas op de plaats. Wij kunnen slechts gissen welke beweegredenen het Ministerie van WWI hiertoe brengen: interne richtingstrijd, de wens om vooral investeringen in vastgoed (inclusief duurdere segmenten, zie categorie 1) veilig te stellen, of de wens om gemeenten meer te laten bijdragen in uitgaven die vallen in de categorieën 2 en vooral 3?

12.6 *Good governance*

Ook binnen het ‘Meijerink-kader’ zullen corporaties verschillend blijven reageren op de stedelijke opgaven. Zij ontwikkelen instrumenten om – met name bij activiteiten uit de eerder genoemde categorie 3 – betere afwegingen te maken.^{28, 29} De inzet voor de stedelijke opgave hangt nauw samen met de verschillende bedrijfsprofielen van woningcorporaties. Waar de ene corporatie zich met name richt op maatschappelijk rendement, kan een andere corporatie zich in de eerste plaats laten leiden door het financieel-economisch rendement. Zelfs als de doelstelling in de statuten van twee woningcorporaties identiek is, kunnen zij – gezien de samenstelling van hun bezit, bedrijfscultuur of externe factoren – totaal andere investeringen doen. Deze diversiteit is een maatschappelijke realiteit, die gezien kan worden als een positief kenmerk van de manier waarop woningcorporaties een bijdrage leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken rond het wonen.³⁰ Anderen, zoals Kraan³¹ en Koolma³² leggen veel meer nadruk op de nadelen van de bestaande situatie. Koolma concludeert in zijn proefschrift onder andere dat (1) corporaties als populatie bezien onverschillig

25 Stuurgroep-Meijerink (2008).

26 Van der Schaar (2009), 9.

27 Tweede Kamer (2008-2009d), 62.

28 Deuten (2007).

29 De Kam (2008).

30 Helderma (2007a), 108 en Helderma (2007b).

31 Kraan (2008).

32 Koolma (2008).

staan tegenover de marktomstandigheden voor woningen en (2) dat de vermenging van de sferen (markt, overheid en gemeenschap) effecten heeft op de besluitvorming, de taakopvatting en het resulterende gedrag, die hij als *averechts* bestempelt, omdat de nadelen van het werken in deze drie sferen cumuleren. De huidige institutionele setting draagt hieraan bij. Enerzijds door onduidelijkheid over wat van corporaties verwacht wordt, anderzijds door een strikt regime van beleid en wet- en regelgeving voor de corporatiesector.³³

Waarborgen voor *good governance* van maatschappelijke ondernemingen, zoals die werkzaam zijn in bijvoorbeeld de zorgsector en de sociale volkshuisvesting, lijken thans onvoldoende te zijn verankerd in geldende regelgeving en bestaande instituties. De aanbevelingen van de Stuurgroep-Meijerink voor een beter toezicht op de corporatiesector moeten in dat licht worden gezien.

12.7 Ridders en schurken in corporatieland

Brandsen en Helderma stelden al in 2004:

“Een dichtgetimmerd stelsel vol gedragsregels, plichten en gebodsbepalingen, vanuit het idee dat actoren alleen uit atomistisch eigenbelang zullen handelen, daagt niet uit tot innovatie en (maatschappelijk) ondernemend gedrag. Het negeren van handelingsmotivaties, zoals professionele integriteit, zelfrespect en loyale verhoudingen, heeft het karakter van een zelfvervullende voorspelling: actoren zullen zich zo gaan gedragen zoals ze worden bejegend”.³⁴

Als we deze stelling doortrekken naar de huidige verhoudingen en discussies in de corporatiesector en de wijkaanpak, dan kan voorzichtig gesteld worden dat de manier waarop het Rijk partijen bejegt, die zijn betrokken bij de stedelijke vernieuwing, niet altijd rekening houdt met alle handelingsmotivaties. Een geschikte manier om gedrag van woningcorporaties te beschrijven en te verklaren is door te kijken naar en onderscheid te maken tussen altruïstisch en economisch-rationeel gedrag. Beide motieven zijn namelijk – in wisselende mate – aanwezig bij woningcorporaties.

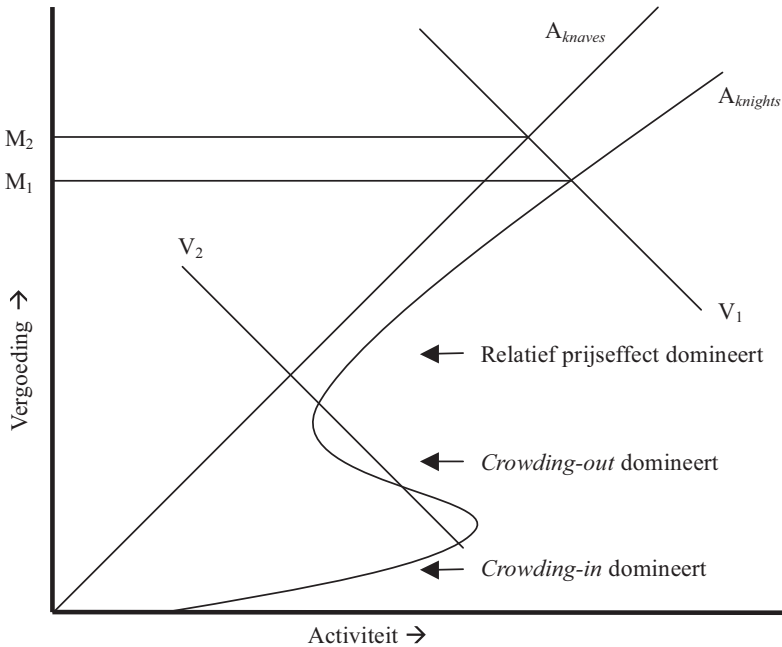
Le Grand³⁵ omschrijft in zijn theorie over de levering van maatschappelijke goederen en diensten beide motieven als de drijfveer voor *knightly* en *knavish behaviour*. Met *knightly behaviour* bedoelt hij het ‘ridderlijk’ handelen van individuen of organisaties voor een ideële doelstelling, in het geval van de woningcorporaties bijvoorbeeld het zorgen voor voldoende en gepaste huisvesting voor de doelgroep. Met *knavish behaviour* bedoelt hij het ‘schurkachtige’ handelen van individuen of organisaties, dat is gemotiveerd door eigenbelang, in het geval van de woningcorporaties bijvoorbeeld investeren in vastgoed met het oog op stijging van de vastgoedwaarde van bestaand vastgoed. Volgens Le Grand kennen beide drijfveren hun eigen vraag- en aanbodcurve; zie figuur 12.2.

33 Koolma (2009).

34 Brandsen en Helderma (2004), 105-106.

35 Le Grand (2003).

Figuur 12.2 Vraag- en aanbodcurven van knights en knaves



Bron: bewerking door de auteurs op basis van Le Grand (2003), 68-70

De diagonale aanbodcurve A_{knaves} loopt lineair op. De aanbodcurve van *knights* kent een ander verloop. Hij wordt gekenmerkt door *crowding-in*- en *crowding-out*-effecten. Daarnaast kan de vergoeding zo hoog zijn, dat ook *knights* overgaan tot een ruimer aanbod van het betrokken goed. Dat het lastig is om een marktevenwicht te bepalen blijkt wanneer de aanbodcurven worden gecombineerd met de vraagcurve V_1 . In twee situaties bestaat marktevenwicht: in M_1 bij *knightly* aanbod en in M_2 bij *knavish* aanbod. Wanneer de curven verschuiven is het zelfs denkbaar dat meer dan twee marktevenwichten ontstaan. Bij de alternatieve vraagcurve V_2 ontstaat bijvoorbeeld vier maal een marktevenwicht.

Bij meer dan één marktevenwicht hebben beleidsmakers een aantal keuzen. Zij kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een zo laag mogelijke prijs, dan wel voor een zo ruim mogelijk aanbod. In het laatste geval kan het bijvoorbeeld onwenselijk zijn dat maatschappelijke goederen met uitsluitend *knavish* motieven worden geleverd.

De manier waarop *knights* en *knaves* opereren wordt in de corporatiesector deels bepaald door de beleidsinstrumenten die het Rijk inzet. Deze instrumenten kunnen inspelen op *knightly* onderscheidenlijk *knavish* gedrag. De in 2008 ingevoerde integrale heffing van vennootschapsbelasting en de heffing bijzondere projectsteun van het CFV appelleren aan *knavish* motieven. Andere instrumenten doen juist een beroep op de *knightly* motieven van woningcorporaties, bijvoorbeeld de prestatieafspraken in de krachtwijken en de publicatie van prestatie-indexen die voor *naming* en *shaming* zorgen. Wanneer *knights* te veel worden bestookt

met *knavish* beleidsinstrumenten, bestaat de kans dat zij hun hakken in het zand zetten en minder bereid zijn om mee te werken aan de doelstelling van de beleidsmakers. Dit, omdat *knights* van mening zijn dat hun altruïstische motieven onvoldoende worden gewaardeerd en dat zij in hun autonomie te veel worden aangetast. Dit zou bijvoorbeeld het effect kunnen zijn wanneer een 'arme' corporatie in een krimpregio moet betalen voor de wijkaanpak van een 'rijke' corporatie in de Randstad. Aan de andere kant zijn sommige *knightly* instrumenten onvoldoende dwingend van aard om *knavish* gedrag van woningcorporaties bij te sturen. Beleidsmakers dienen rekening te houden met de (soms tegenstrijdige) handelingsmotieven van woningcorporaties. Le Grand noemt dit een zoektocht naar robuuste institutionele arrangementen, die rekening houden met zowel de *knightly* als de *knavish* motieven binnen een organisatie. Daarom is het van belang dat de opvolger van minister Vogelaar, minister Van der Laan, heeft aangegeven dat hij nog eens kritisch naar het huidige instrumentarium voor de wijkenaanpak zal kijken.³⁶ Een van de suggesties uit kringen van de corporaties is om projectsteun te beperken tot corporaties die hem werkelijk nodig hebben.³⁷ Signalen uit de praktijk bevestigen dat we nog ver verwijderd zijn van ideaaltypische robuuste institutionele arrangementen.

12.8 Financiële rijksbijdrage voor stedelijke vernieuwing

De krachtwijkenaanpak doet niet alleen een beroep op het investerend vermogen van corporaties, maar hij is ook een manier om financiële middelen van het Rijk en de gemeenten, die zijn bestemd voor stedelijke vernieuwing, te bundelen en te richten. In dit onderdeel kijken we naar de aard en omvang van deze financiële bijdrage, en naar de vraag hoe de besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden. We openen met een korte historische beschouwing over de financiële inzet van de Nederlandse overheid voor stedelijke vernieuwing.

Historie stedelijke vernieuwing

Nederland heeft een traditie van overheidsingrijpen bij de stedelijke vernieuwing, als logisch vervolg op onze geordende stadsuitleg.³⁸ Grootschalig verval van woonbuurten wordt hier nauwelijks maatschappelijk geaccepteerd, dit in tegenstelling tot landen met meer liberale opvattingen over maatschappelijke ontwikkeling en landen met minder welvaart. De geldstromen voor stedelijke vernieuwing zijn vooral afkomstig van de centrale overheid. Dit heeft veel te maken met het beperkte belastinggebied van de Nederlandse gemeenten. Daarom is het niet zo vreemd dat gemeenten hun inkomsten steeds vaker aanvullen met de opbrengst van overige eigen middelen. Het aandeel van deze inkomsten op de gemeentebegrotingen is in tien jaar tijd ongeveer verdubbeld. Een belangrijke post daarin (38 procent)³⁹ wordt gevormd door de inkomsten uit bouwgrondexploitaties.

36 Minister Van der Laan heeft toegezegd om voor 21 juni 2009 een brief aan de Tweede Kamer te sturen over de heffing bijzondere projectsteun en de Vpb. Zie <http://www.aedes.net/nieuws>, 13 februari 2009.

37 Tweede Kamer (2008-2009d), 13.

38 Zie voor een digitaal beschikbaar meer uitgebreid historisch overzicht bijvoorbeeld Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), 11-20.

39 Berekening op basis van CBS Statline, Functionele specificaties, gemeentelijke heffingen naar regio, 2007, geraadpleegd op 6 april 2009.

Vanaf de Tweede Wereldoorlog worden al subsidies verstrekt voor activiteiten in stadsvernieuwingsgebieden. Krotopruijing en sanering maakten in de jaren zeventig plaats voor 'bouwen voor de buurt'. Vanaf dat moment kwam ook geld beschikbaar voor sociale programma's, die de ingrepen in de fysieke woonomgeving begeleidden. De gegroeide lappen deden aan subsidieregelingen werd in 1985 samengevoegd in het stadsvernieuwingsfonds, dat in 1986 een omvang had van 1 mld gulden.⁴⁰ Rekening houdend met de sindsdien opgetreden geldontwaarding staat dit omgerekend gelijk aan 730 mln euro. Gedurende deze periode werden eigenaren van bestaand vastgoed in stadsvernieuwingsgebieden met publiek geld voor goede prijzen uitgekocht.⁴¹ Dit veranderde pas toen midden jaren tachtig ook sloop en vervangende nieuwbouw van na-oorlogse corporatiewoningen aan bod kwamen. Ondanks vurige pleidooien van de sector kwam er geen structurele subsidieregeling voor de aanpak van de naoorlogse corporatiewijken. Na de bruteringsoperatie in 1995 moesten corporaties ook dit deel van hun activiteiten uit hun *revolving fund* financieren. Daarbij ging het al snel niet alleen meer om aan de woningen gebonden kosten, maar ook om de kosten van grondexploitatie en woonomgeving. Aanvankelijk namen gemeenten deze nog voor hun rekening, maar in 2005 was dat drastisch veranderd en droegen corporaties in 'hun' wijken bij sloop en vervangende nieuwbouw in 80 procent van de onderzochte gevallen alle kosten van de grondexploitatie.⁴² Het heeft een aantal jaren gekost voordat deze overgang van een zwaar gesubsidieerd regime naar een regime met beperkte medefinanciering door de overheid was uitgekristalliseerd in werkbare routines voor gemeenten en corporaties. Een en ander heeft niet bepaald bijgedragen aan een vlotte start van de aanpak van de naoorlogse wijken.⁴³

In 1991 werd het toenmalige stadsvernieuwingsbeleid geëvalueerd. De conclusie was dat de stadsvernieuwing voltooid kon worden, mits daarvoor een ruimtelijk en inhoudelijk beperkte definitie zou worden gehanteerd, te weten het inhalen van op dat moment nog bestaande, al in 1980 bekende, achterstanden in de bebouwde kom van voor 1970.⁴⁴ Geraamd werd destijds dat na 1990 nog 11 mld gulden aan de stadsvernieuwingsfondsen moest worden toegevoegd, en dat de stadsvernieuwing ongeveer in 2005 zou zijn voltooid.⁴⁵ Per saldo betekende de hele operatie een forse bezuiniging, waarbij door de daarbij gehanteerde verdeel sleutels de vier grote steden relatief nog het meest ontzien werden. Daarbij werd – behalve de genoemde inperking van de definitie van stadsvernieuwing – ook uitgegaan van een geleidelijk groeiend aandeel van particulieren in de kosten van de stadsvernieuwing. Deze *multiplier* werd vanaf dat moment een onmisbare factor in het financieren van stedelijke vernieuwing. Bij het opzetten van het beleid werd gedacht aan een *multiplier* van 10 over het gehele investeringspakket. Een latere evaluatie leerde dat dit ook gehaald is, dank zij de gunstige conjunctuur, en vooral ook dank zij de door corporaties geleverde bijdragen.⁴⁶

40 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991), 44.

41 De Kam (1996), 264-268.

42 De Kam, Diekerhof en Kamminga (2006).

43 De Kam (2003), 24-25; VROM-raad (2002).

44 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992).

45 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992), 27; en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991), 44.

46 ECORYS (2006), 34.

Vanaf het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw werd het Grotestedenbeleid (GSB) ingezet om steden te ondersteunen bij de noodzakelijke structurele vernieuwing. Het beleid richtte zich op de 31 grootste gemeenten, en de financiële bijdragen van het Rijk werden hoofdzakelijk verstrekt door middel van drie brede doeluitkeringen; zie tabel 12.2.

Tabel 12.2 Overzicht gebundelde geldstromen Grotestedenbeleid, 2009 (1.000 euro)

Brede Doeluitkering Economie (EZ)	33.114
Brede Doeluitkering Sociaal, integratie en veiligheid	800.757
Openbare geestelijke gezondheidszorg (VWS)	253.360
Gezond in de stad (VWS)	5.000
Voortijdig schoolverlaten (OCW)	21.780
Voor- en vroegschoolse educatie en schakelklassen (OCW)	130.545
Rijksbijdrage Volwasseneneducatie (OCW)	74.142
Veiligheid (BZK)	31.990
Veiligheid, Sociale integratie en Leefbaarheid (WWI)	52.593
Aanval op de uitval (WWI)	150
Inburgering Oudkomers en Nieuwkomers (WWI)	223.276
Middelen voor het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongeren in de criminaliteitscijfers (WWI)	5.400
Programma meedoen migrantenjongeren (VWS)	2.521
Brede Doeluitkering Fysiek (ISV-II; VROM)	255.926
Totaal Brede Doeluitkeringen G31	1.089.797

Bron: Tweede Kamer (2008–2009c), 142-145

Financiële inzet rijksoverheid bij de krachtwijken

Bij de start van het krachtwijkenbeleid was nog allerminst duidelijk welke middelen het Rijk zelf in zou zetten voor de wijkenaanpak.⁴⁷ Het kabinet wekte daarmee de indruk dat met de reeds gealloceerde middelen zou kunnen worden volstaan, maar het bleek voor beleidsmakers in Den Haag niet eenvoudig te zijn om de inzet van rijksmiddelen voor de krachtwijken overtuigend te kwantificeren. De minister stelde herhaaldelijk, laatstelijk in de beleidsagenda bij de begroting 2009, dat:

“... het rijksbeleid op diverse fronten (wordt) geïntensiveerd richting gemeenten en andere organisaties, waarvan wordt verwacht dat de middelen bij voorrang worden ingezet in de 40 krachtwijken, (brede) scholen, armoedebestrijding, bureaus jeugdzorg, politiekorpsen, reclassering.”⁴⁸

De brief over dit onderwerp⁴⁹ bleek voornamelijk te bestaan uit een beschrijving van al aangekondigd generiek beleid,⁵⁰ en bood corporaties en gemeenten weinig nieuws, dit in strijd met eerder gewekte verwachtingen. De brief gaf bovendien geen goed beeld van de (beoogde) intensivering per gemeente, laat staan per wijk. Naar onze ervaring kan overigens menige

47 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008), 6.

48 Tweede Kamer (2008–2009d), 17.

49 Tweede Kamer (2007–2008a).

50 Tweede Kamer (2008–2009d), 46.

gemeente diezelfde vraag – hoeveel geld gaat nu precies naar een specifieke wijk – al evenmin beantwoorden. Het hoeft geen nader betoog dat hierdoor een essentiële grondslag ontbreekt om de effectiviteit van het beleid te meten en te beoordelen.

Met deze kanttekeningen in gedachten geeft tabel 12.3 een overzicht van de financiële inzet in de posten die voor de krachtwijkenaanpak relevant zijn.

Tabel 12.3 *Investerings in het kader van intensiveringen rijksbeleid 2007–2012 naar achttien gemeenten met krachtwijken*

Gemeente	Aantal inwoners gemeente	Aantal inwoners krachtwijken ^a	Totaal investeringen 2007-2012 (euro)	Investerings per inwoner gemeente: gemiddeld bedrag (euro)	Investerings per inwoner gemeente: index (gemiddelde = 100)	Investerings per inwoner krachtwijk: gemiddeld bedrag (euro)	Investerings per inwoner krachtwijk: index (gemiddelde = 100)
Alkmaar	94.174	7.605	18.427.294	196	88	2.423	79
Amersfoort	139.054	5.000	28.302.331	204	92	5.660	184
Amsterdam	742.884	392.495	228.050.395	307	139	581	19
Arnhem	142.569	39.561	32.621.097	229	103	825	27
's-Gravenhage	473.941	116.308	139.362.142	294	133	1.198	39
Deventer	96.617	4.469	18.634.019	193	87	4.170	136
Dordrecht	118.541	5.800	26.078.095	220	99	4.496	147
Eindhoven	209.699	10.400	42.071.096	201	91	4.045	132
Enschede	154.476	4.740	31.336.421	203	92	6.611	215
Groningen	181.613	11.940	35.430.792	195	88	2.967	97
Heerlen	90.537	7.000	17.042.429	188	85	2.435	79
Leeuwarden	92.342	2.144	18.188.041	197	89	8.483	276
Maastricht	119.038	15.214	20.100.068	169	76	1.321	43
Nijmegen	160.907	10.000	32.551.161	202	91	3.255	106
Rotterdam	584.058	177.870	188.568.720	323	146	1.060	35
Schiedam	75.162	15.000	18.337.264	244	110	1.222	40
Utrecht	288.401	71.422	64.926.712	225	102	909	30
Zaanstad	141.402	7.947	28.313.722	200	90	3.563	116
Totaal	3.905.415	904.915	988.341.799	222	100	3.068	100

a. Ontleend aan www.minvrom.nl.

Bron: Tweede Kamer (2007–2008a); bewerking door de auteurs

Bij dit overzicht valt op dat er geen duidelijk verband bestaat tussen de omvang van de intensiveringen en een voor de hand liggende factor als het aantal bewoners in krachtwijken, en evenmin met de ernst van de relatieve achterstanden in de krachtwijken ten opzichte van het gemiddelde van de betrokken gemeente. De Tweede Kamer vond deze intensiveringen niet voldoende. Aanvankelijk werd 60 mln euro voor bewonersparticipatie vrijgemaakt⁵¹ (waarvan de helft in de krachtwijken; motie-Depla), later gevolgd door nog eens 15 mln euro extra voor bewonersparticipatie in de krachtwijken en 225 mln euro voor verschillende andere doelen. Tabel 12.4 geeft een overzicht van deze extra inzet van het kabinet.

51 Tweede Kamer (2007–2008c).

Tabel 12.4 Extra rijksmiddelen voor de wijkenaanpak 2008–2011 (mln euro)

	2008	2009	2010	2011	Totaal 2008-2011
Krachtwijken:	40,0	75,5	75,5	15,0	206,0
• Medefinanciering wijkactieplannen	40,0	58,5	58,5	-	157,0
• Bewonersbudgetten	-	15,0	15,0	15,0	45,0
• Herbestemming waardevolle en markante gebouwen en complexen	-	2,0	2,0	-	4,0
Overige G31:	2,0	42,0	40,0	10,0	94,0
• Bewonersbudgetten	-	10,0	10,0	10,0	30,0
• Preventiefonds	-	30,0	30,0	-	60,0
• Stimulering volkstuincomplexen	2,0	2,0	-	-	4,0
Totaal-generaal	42,0	117,5	115,5	25,0	300,0

Bron: Tweede Kamer (2007-2008b), 2-4; Tweede Kamer (2008-2009c), 17, 31

In de zienswijze van het kabinet is met de combinatie van intensiveringen, de bijdragen van corporaties en gemeenten, en de extra inzet van rijksmiddelen voldaan aan alle voorwaarden om gezamenlijk de uitvoering verder op te pakken.⁵² Niet het gehele bedrag van 300 mln euro gaat dus naar de krachtwijken. Blijkens tabel 12.4 vormt 60 mln euro een preventiebudget, waarmee moet worden voorkomen dat andere wijken ‘afglijden’. Verder gaat 30 mln euro van de middelen voor bewonersparticipatie naar (G31) gemeenten zonder krachtwijken.

Toewijzing Preventiebudget: voorbeeldige procedure?

Het kabinet heeft het preventiebudget ingesteld om te voorkomen dat als gevolg van het ‘waterbedeffect’ nieuwe probleemwijken ontstaan. Problemen oplossen in de ene wijk en tegelijk nieuwe probleemwijken laten ontstaan, zet immers geen zoden aan de dijk. De met het preventiebudget gemoeide 60 mln euro is gereserveerd voor 2009 en 2010. De middelen worden toegekend volgens een procedure die sterk verschilt van de krachtwijkenaanpak. De kern van deze procedure is als volgt:

- Het dient te gaan om wijken met substantiële en cumulatieve problemen op meerdere terreinen.
- Gemeenten moeten een plan maken op wijkniveau met corporaties en andere relevante (lokale) partijen.
- De gemeente, corporatie en eventuele andere (lokale) partijen dienen mede te investeren in het plan en de wijk. Deze investeringen moeten inzichtelijk zijn.
- Tekorten op deze investeringen kunnen voor een financiële rijksbijdrage in aanmerking komen. De bijdrage bedraagt maximaal 50 procent van de totale kosten (onrendabele toppen en kosten van de sociale en economische activiteiten) van het totale plan tot een maximum van 2 mln euro per plan.⁵³

Gezien het beperkt beschikbare budget zal een commissie de aanvragen beoordelen op hun ‘kansrijkheid’. Daarbij gaat het vooral om de effectiviteit van het plan bij de aanpak van

52 Tweede Kamer (2008–2009c), 16.

53 Tweede Kamer (2007-2008b), 2.

cumulerende problemen, zodat daaruit ook lessen getrokken kunnen worden voor de aanpak elders. De charme van deze procedure is ons inziens dat steun alleen wordt gegeven bij voorstellen die volgens een goed doordachte procedure vanuit lokale omstandigheden worden ingediend. Dan is de kans op verspilling kleiner dan bij de meer geforceerde centraal opgelegde regeling, waarin de krachtwijkenaanpak is ontaard. Ook bij de voor het preventiebudget gekozen procedure lijkt het ons goed mogelijk om, voor zover dat wenselijk is, prioriteiten van de rijksoverheid te laten doorklinken.

Dekking

Voor de extra uitgaven van 300 mln euro ten dienste van de wijkenaanpak heeft het kabinet dekking gevonden door in de periode 2011–2013 de budgetten voor het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) te verlagen. Hierdoor zijn straks minder middelen voor gebiedsontwikkeling in centrum- en uitleggebieden beschikbaar. Het gaat om een substantiële verlaging; zie tabel 12.5.

Tabel 12.5 Uitgaven voor lokatiegebonden subsidies, 2007–2012 (mln euro)

2007	2008	2009	2010	2011	2012
107,8	139,2	136	63,7	26,3	26,8

Bron: Tweede Kamer (2008–2009c), 31

De gepresenteerde dekking vormt voor de gemeenten in feite een koekje van eigen deeg. Gezien de aard van de extra bestedingen in de wijkenaanpak (van 300 mln euro) dringt de rijksoverheid gemeenten in wezen een klassiek ‘bouwen voor de buurt’-beleid op, dat mogelijk slechts in beperkte mate strookt met gemeentelijke prioriteiten. Het illustreert hoeveel moeite het de centrale overheid kost om beleidsverantwoordelijkheden decentraal te leggen.⁵⁴ Het BLS heeft een veel breder bereik dan de krachtwijken, en alle getroffen gemeenten zullen hun plannen moeten aanpassen, dan wel tekorten moeten bijpassen uit hun grondopbrengsten of uit de algemene middelen.

Toekomstige inzet van middelen voor stedelijke vernieuwing

De financiële onzekerheid bij gemeenten wordt versterkt door onduidelijkheid over de toekomst van het bestaande investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), en over de vraag hoe de vierde tranche van het Grotestedenbeleid (GSB) zal worden ingevuld. De huidige convenantsperiode loopt af in 2009. Doelen voor de huidige periode zijn:

1. De verbetering van de objectieve en subjectieve veiligheid.
2. De verbetering van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving.
3. De verbetering van de sociale kwaliteit van de samenleving.
4. Het binden van midden- en hogere inkomens aan de stad.
5. Het vergroten van de economische kracht van de stad.

⁵⁴ Tweede Kamer (2008–2009d), 46.

De minister concludeert uit de in 2007 gehouden *midterm review* dat als gevolg van de beleidsinzet een licht positieve trend zichtbaar is, vooral op bepaalde aspecten van veiligheid, fysieke kwaliteit van de leefomgeving en het vasthouden van midden- en hogere inkomens in aangewezen buurten. Wel scoren grote steden nog steeds lager dan gemiddeld op onveiligheidsgevoelens, sociale kwaliteit en arbeidsparticipatie. Bovendien groeien binnen de steden de verschillen tussen kansarmen en kansrijken.⁵⁵ Er is dus zeker aanleiding om het stedenbeleid voort te zetten. Het kabinet wil daarbij in ieder geval procesmatige verworvenheden van het huidige beleid, zoals ontschotte budgetten, meerjarige zekerheid en een integrale aanpak behouden. Daarnaast wordt ingezet op het verder vergroten van de beleidsruimte van steden, zodat zij beter in staat zijn zelf hun problemen aan te pakken. Behalve deze generieke aanpak wordt bezien waar een meer specifieke aanpak noodzakelijk is. Steden hebben immers nog steeds te maken met grote maatschappelijke opgaven, zoals gebrekkige sociale cohesie en onveiligheid, achterblijvende onderwijs- en arbeidsparticipatie en complexe fysieke opgaven. Deze specifieke aanpak zal zich niet alleen moeten richten op de 40 krachtwijken, maar ook op het voorkomen van het ontstaan van nieuwe aandachtswijken. Ook specifieke problemen, bijvoorbeeld zoals zich die voordoen in regio's met een krimpende bevolking, zullen in dit beleid een plaats krijgen.⁵⁶ Ondanks deze voornemens wil het kabinet geen enkele garantie geven over de omvang van het GSB- en ISV-budget in de periode na 2009. Sterker nog, er zijn duidelijke signalen dat in ieder geval de ISV-bijdrage omlaag gaat, waarbij met name de middelen bestemd voor het wonen zullen verminderen.⁵⁷

Uit de begrotingen van VROM en WWI valt het volgende overzicht samen te stellen met rijksuitgaven en -opbrengsten die voor deze discussie relevant zijn (tabel 12.6).

Tabel 12.6 Meerjarenramingen saldo relevante uitgaven en ontvangsten VROM en WWI (1.000 euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>VROM</i>	59.654	66.107	55.785	52.237	51.284	49.864
Optimaliseren van de ruimtelijke afweging	8.744	9.107	6.039	5.902	6.595	3.269
Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	50.910	57.000	49.746	46.335	44.689	46.595
<i>WWI</i>	2.743.529	2.735.774	2.717.186	2.569.818	2.404.461	2.428.849
Stimuleren wijken etc.	629.108	668.479	556.761	366.982	209.293	209.293
Stimuleren duurzame kwaliteit van woningen, gebouwen en bouwwerken	38.897	51.201	50.839	39.646	25.176	25.302
Garanderen keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt	2.064.271	2.004.776	2.100.556	2.151.100	2.160.176	2.185.899
Kennis en ordening wonen, wijken en integratie	11.253	11.318	9.030	12.090	9.816	8.355
<i>Totaal VROM en WWI</i>	2.803.183	2.801.881	2.772.971	2.622.055	2.455.745	2.478.713
Idem, excl. 4 (duurzaamheid) en 5 (betaalbaarheid)	700.015	745.904	621.576	431.309	270.393	267.512

Bron: Tweede Kamer (2008–2009b); Tweede Kamer (2008–2009c); bewerking door de auteurs

55 Tweede Kamer (2008–2009d), 15.

56 Tweede Kamer (2008–2009c), 20.

57 Tweede Kamer (2008–2009c), 20.

De onderste regel van tabel 12.6 maakt duidelijk dat de komende jaren zeker geen sprake is van continuïteit in de financiële betrokkenheid van het Rijk bij essentiële aspecten van stedelijke (her)ontwikkeling. Indachtig de (geëxtrapoleerde) omvang van het oude Stadsvernieuwingsfonds (730 mln euro) is het klaar dat met name de fysieke kant van stedelijke ontwikkeling steeds minder met rijksmiddelen wordt ondersteund. Dat is zorgelijk, zeker nu een impuls voor dit type investeringen zou kunnen helpen om de invloed van de kredietcrisis op de Nederlandse economie te dempen. Daarom is het toe te juichen dat het kabinet voor 2009 en 2010 395 mln euro bestemd heeft voor extra uitgaven ten laste van BLS en ISV.⁵⁸ De zorgen voor de toekomst worden hiermee echter niet weggenomen, want 150 mln euro van het hiervoor genoemde bedrag wordt onttrokken aan het budget voor 2011. Dit onaantrekkelijke perspectief heeft al protest opgeroepen van gemeenten en provincies, die (opnieuw) een beroep op corporaties hebben gedaan om het zich aftekenende budgettaire gat te stoppen door woningen te verkopen. Verkoop van een deel van het bestand kan de prijzen en daarmee de waarde van het resterende woningbestand van de corporaties onder druk zetten. Als gevolg van het voorziene rijksbeleid zal het moeilijk worden om de kwaliteit van de stedelijke omgeving in stand te houden zonder substantiële en structurele rijksbijdragen.

12.9 Afsluiting en conclusies

De begrotingen van VROM en WWI voor 2009 tonen geen structurele wijzigingen ten opzichte van die voor 2008. De omvangrijke overdracht die is belichaamd in de bestaande fiscale behandeling van de eigen woning staat (nog steeds) niet ter discussie, omdat het onderwerp in het Coalitieakkoord taboe is verklaard. Ook met de in het crisispakket opgenomen beperking van de hypotheekrenteaftrek voor woningen met een waarde boven 1 mln euro zijn we nog ver verwijderd van een eigendomsneutraal woonbeleid. Tijdens de aanloopfase heeft het beleid inzake de veertig 'krachtwijken' van veel kanten kritiek gekregen. De rijksoverheid heeft nodeloos veel weerstand opgeroepen door een centralistische en dirigistische aanpak, onder andere gekenmerkt door onduidelijke selectiecriteria (van wijken) en inconsistente signalen aan bestuurders van woningcorporaties: van hen wordt een grote financiële en bestuurlijke inspanning verwacht, terwijl de centrale overheid tegelijkertijd via nieuw opgelegde heffingen hun middelen afroemt. Hopelijk gebruikt de nieuwe minister van WWI zijn ervaring in het lokale bestuur bij de nadere invulling van door zijn voorganger gemaakte afspraken en bij de vormgeving van nieuw beleid, waaronder uitkeringen uit het Preventiebudget. Een suggestie die ons aanspreekt is om – als de Vbp-heffing blijft – de heffing bijzondere projectsteun af te schaffen en te vervangen door de mogelijkheid van versnelde fiscale afschrijving van maatschappelijk nuttige en risicodragende investeringen.⁵⁹ Wanneer zo'n fiscale maatregel bovendien beperkt zou worden tot gebieden waar gemeenten en corporaties samen investeren, zou dat voor beide partijen een krachtige stimulans zijn om overal in het land dit soort afspraken te maken. Een interessante stap in deze richting is de manier waarop het onderdeel stimulering van energiebesparende maatregelen in woningen uit het pakket crisismaatregelen zal worden gefinancierd: in twee jaar tijd wordt daarvoor

58 Tweede Kamer (2008-2009e), 9.

59 Ministerie van Algemene Zaken (2009), 8.

320 mln euro vrijgemaakt⁶⁰ door de investeringsaftrek voor energiebesparende maatregelen van toepassing te verklaren op woningen; een idee dat werd aangereikt door Aedes en de Woonbond.

Maar er is nog een ander dossier waarin de minister op korte termijn knopen kan doorhakken, te weten het toezicht op de corporaties. Behalve ergerlijke gevallen van fraude worstelt de branche met de specifieke vraag hoe scherp te blijven bij het inzetten van haar aanzienlijke vermogen, dat als het nodig is liquide gemaakt kan worden door een aantal woningen te verkopen. Zelfregulering schiet hier tekort, en dat is schadelijk voor de samenleving, voor de branche zelf en voor haar maatschappelijk draagvlak. Vooruitlopend op het nieuwe arrangement waarvoor de Stuurgroep-Meijerink bouwstenen heeft aangedragen, kan de minister nu handelen door een nadere omschrijving te geven van wat hij verstaat onder de uitwerking van twee eenvoudige bepalingen uit het BBSH, te weten dat corporaties hun batige saldi uitsluitend aanwenden in het belang van de volkshuisvesting, en dat zij zorg dragen voor een sobere en doelmatige bedrijfsvoering.⁶¹ Het lijkt ons goed mogelijk dat de minister met een beroep op deze artikelen aangeeft welk niveau van beloning van bestuurders maximaal aanvaardbaar is, dat corporaties in een kostenverdeelstaat moeten laten zien hoe zij kosten aan hun activiteiten toerekenen, volledig inzicht dienen te geven in risico's en rendementen van hun verbindingen, en een risico-analyse hebben te presenteren van hun portefeuille activa in ontwikkeling. Door de verplichting deze informatie aan de externe toezichthouder ter beschikking te stellen zullen ook interne toezichthouders beter op deze punten gaan letten.⁶² Het Centraal Fonds – al dan niet omgevormd tot Autoriteit – kan er een *benchmark* mee samenstellen, corporaties die sterk afwijkende cijfers laten zien kan dringend gevraagd worden zich daarover te verantwoorden, en in het uiterste geval moeten sancties volgen. Zo'n aansporing tot verbetering van de administratieve organisatie past prima in de rol van de overheid als systeembeheerder, die de inhoudelijke beslissingen over het beleid zoveel mogelijk overlaat aan lokale actoren en coalities.

Maatregelen die investeringen van corporaties transparanter maken zien wij niet als een rem, maar juist als een voorwaarde voor optimale inzet van hun middelen. En die inzet is de komende magere jaren extra relevant, omdat het succes bij de aanpak van wijken waar problemen cumuleren wordt bedreigd, doordat het budget voor stedelijke vernieuwing na 2009 aanzienlijk krimpt.

Als het patroon van jarenlange investeringen van de overheden hier onderbroken wordt, dreigt kwaliteitsverlies. Recente berekeningen wijzen op een gat tussen de beleidsvoornemens en de beschikbare rijksmiddelen, dat in de toekomst groter wordt.⁶³ Corporaties kunnen hier bijspringen zoals zij nu ook al doen, door behalve hun aandeel goedkope huur- en koopwoningen ook te bouwen in het midden- en dure segment. Die inzet moet echter afgewogen en doordacht zijn. Wij zien het niet als de belangrijkste taak van corporaties om duurdere woningen met een laag rendement of zelfs beneden de kostprijs te leveren. Vandaar onze kritiek op de drie 'schillen' in het model van de Stuurgroep-Meijerink. Gezien de ver-

60 Van der Schaar (2009), 10.

61 Ministerie van Algemene Zaken (2009), 8.

62 BBSH, artikel 22 en 24. Zie ook voetnoot 22.

63 Koning, van Leuvensteijn en Meijer (2008), 30.

schillen in zwaarte van de verantwoordingsregimes die de stuurgroep voorstelt, dreigt een onbalans met de inzet voor de wijken buiten het centrum, waar corporaties hun grootste maatschappelijke opgaven hebben liggen. En wij hebben de stellige indruk dat er tot nu toe meer corporaties in de problemen zijn gekomen door operaties in het ‘vanzelfsprekende’ segment van de brede woningbouw, dan door hun bijdragen aan het sociaal beleid, waar voor de stuurgroep het ‘nee tenzij’ als uitgangspunt kiest.

Daarom pleiten wij voor grotere transparantie in de besluitvorming van corporaties over zowel fysieke als sociale maatregelen in probleemwijken. Voor beide gelden verschillende en eigensoortige argumenten. We weten dat fysieke maatregelen sociale problemen niet kunnen oplossen, maar een goed doordachte uitvoering van fysieke maatregelen kan voorkomen dat sociale netwerken onnodig verstoord worden⁶⁴ en dat deze zo worden herbouwd en ontworpen, dat sociale kansen door het vasthouden van ‘sociale stijgers’ en het instromen van nieuwe buurtbewoners optimaal worden benut.⁶⁵ Tegelijk valt te verwachten dat de sociale problematiek in corporatiewijken de komende jaren zal toenemen, bij gebreke van evenredige groei van het overheidsbudget voor achterstandsbeleid. In dat geval zou een verruiming van de mogelijkheden voor corporaties om sociaal beheer in hun activiteitenpakket op te nemen daarvoor gedeeltelijk compensatie kunnen vormen. Bij een keuze tussen beide activiteiten in het grensgebied van het traditionele werkdomein van corporaties – risico’s op duurder koopwoningen van de markt overnemen, of delen van het achterstandsbeleid in corporatiewijken van de gemeente overnemen – bepleiten wij een stevig accent op de laatstgenoemde optie. Want het primaire doel van corporaties moet toch zijn om op een ondernemende manier maximaal te presteren op het brede terrein van het wonen, met bijzondere aandacht voor mensen die zijn aangewezen op de goedkopere delen van de woningvoorraad.

Literatuur

- Brandsen, T., en J. K. Helderma (2004), *Volkshuisvesting*, in H. Dijkstra, P. L. Meurs, en E.K. Schrijvers (red.) (2004), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR-Verkenningen nr. 6, Amsterdam: Amsterdam University Press, 65-131
- Brouwer, J., R. Lukey, L. Groenemeijer, en B. Blijde (2008), *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen. Onderzoek naar aanleiding van de motie Van Heugten, Vermeij, Wiegman - Van Meppelen Schepping*, Delft: ABF Research
- Crane, R., and M. Manville (2008), *People or Place? Revisiting the Who versus the Where of Urban Development*, *Land Lines*, 20(3), 2-7
- Deuten, B. (2007), *Praktijkboek maatschappelijk rendement*, deel 1: Methoden, Rotterdam: Stichting Experimenten Volkshuisvesting
- ECORYS (2006), *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1)*, Rotterdam: ECORYS

64 Brouwer et al. (2008), 4.

65 Van Marissing (2008), 175.

66 De Kam en Needham (2003), 36-37 en 65-70.

- Helderman, J.-K. (2007a), *Bringing the Market Back In? Institutional Complementarity and Hierarchy in Dutch Housing and Health Care*, dissertation, Rotterdam: Erasmus University
- Helderman, J.-K. (2007b), *De corporatie: tussen status en contract*, Rotterdam: Stichting Experimenten Volkshuisvesting
- Gent, W. van, S. Musterd, en W. Ostendorf (2007a), Van probleemwijk naar prachtwijk? Over de problemen van een wijkgerichte aanpak, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2007(4), 44-50
- Gent, W. van, S. Musterd, en W. Ostendorf (2007b), Van prachtwijken naar probleemcumulatiewijken. Een reactie op minister Vogelaar en anderen, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2007(6), 41-43
- Le Grand, J. (2003), *Motivation, Agency and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*, Oxford: Oxford University Press
- Kam, G.R.W. de (1996), *Op grond van beleid: locaties voor sociale woningbouw, grondbeleid en ruimtelijke spreiding van welstand in en rond Den Haag*, Almere: Nationale Woningraad
- Kam, G.R.W. de (2003), *Op grond van betekenis - over maatschappelijk ondernemen met grond en locaties*, Nijmegen: Faculteit der Managementwetenschappen KUN
- Kam, G.R.W. de (2008), *Wijken van waarde. Naar een waardegeoriënteerde wijkaanpak*, Rotterdam: KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing
- Kam, G.R.W. de, I. Diekerhof, en J. Kamminga (2006), Wie betaalt, bepaalt. Financiële inzet corporaties bij herstructurering groeit, *Aedes-Magazine*, 21, 62-65
- Kam, G.R.W. de, en B. Needham (2003), *Een hele opgave. Over sociale cohesie als motief bij stedelijke herstructurering*, DGW/NETHUR Partnership nr. 24, Utrecht: NETHUR
- Koning, P. M. van Leuvensteijn, en A. Meijer (2008), *Op zoek naar winst voor de maatschappelijke onderneming. Een economische analyse*, CPB Document nr. 173, Den Haag: Centraal Planbureau
- Koolma, H. M. (2008), *Corporaties in beweging. Enige bespiegelingen over de functie en werking van strategie*, Discussiepaper ASRE Onderzoeksseminar, 24 april, Amsterdam: ASRE
- Koolma, H. M. (2009), *Verhalen en prestaties. Een onderzoek naar het gedrag van woningbouwcorporaties*, Dissertatie, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Amsterdam: Vrije Universiteit
- Kraan, D. J. (2008), Wonen, wijken en de rol van corporaties, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 149-174
- Marissing, E. van (2008), *Buurten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Netherlands Geographical Studies No. 377, Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap / Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht
- Ministerie van Algemene Zaken (2009), *Werken aan toekomst. Een aanvullend beleidsakkoord bij "Samen werken, samen leven"*, Den Haag: Ministerie van AZ
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Steden van morgen, keuzes voor vandaag*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991), *Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst, ontwerpnota*, Den Haag: Sdu Uitgeverij

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992), *Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst - de tweede helft*, Den Haag: Ministerie van VROM
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008), *Voortgangsrapportage Wijkenaanpak 2008*, Bijlage bij Tweede Kamer (2008-2009), 30 995, nr 60 (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31005>)
- Schaar, J. van der (2009), *De gebonden autoriteit*, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2009(1), 6-11
- Stuurgroep-Meijerink (2008), *Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties*, Den Haag: Stuurgroep-Meijerink
- Tweede Kamer (2007-2008a), *Aanpak Wijken. Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie* (bijlage), 30 995, nr. 40
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Aanpak Wijken. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie*, 30 995, nr. 47
- Tweede Kamer (2007-2008c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008. Motie van het lid Depla c.s.*, 31 200 XVIII, nr. 26
- Tweede Kamer (2008-2009a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2009)*, 31 700, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2008-2009b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009. Memorie van toelichting*, 31 700 XI, nr 2
- Tweede Kamer (2008-2009c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009. Memorie van toelichting*, 31 700 XVIII, nr 2
- Tweede Kamer (2008-2009d), *Krachtwijken. Monitoring en verantwoording van het beleid. Rapport*, 31 723, nr 2
- Tweede Kamer (2008-2009e), *Stedenbeleid vanaf 2010. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie*, 31 757, nr. 1
- VROM-raad (2002), *Haasten en onthaasten in de stedelijke vernieuwing. Advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus*, Den Haag: VROM-raad
- VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, Den Haag: VROM-raad