

Vergaderjaar 1997–1998

25 427

Stedelijke vernieuwing

Nr. 3

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 november 1997

Op 1 december 1997 behandelt de Vaste Commissie voor VROM in een N.O. de nota «Stedelijke Vernieuwing». In die nota heeft het kabinet zijn visie gegeven op de stedelijke problematiek, toegespitst op de stadsvernieuwing en de herstructurering van wijken.

Geconstateerd is dat de druk op het stedelijk gebied toeneemt.

Werkloosheid, gebrek aan leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid dreigen elkaar te versterken. De kwaliteit van de bestaande stad moet meer en meer concurreren met die van nieuwe bouwlocaties in de stadsgewesten en het aanbod van woningen daarbuiten. Een samenhangende aanpak van de stedelijke gebieden, gericht op een kwaliteitsverhoging van de woon- en werkmilieus, is noodzakelijk. De onmiskenbare potenties van de steden moeten worden benut.

Het kabinet heeft in de nota aangegeven dat het – naast het afronden van de stads – vernieuwingsoperatie – noodzakelijk is dat bepaalde wijken een intensieve herstructurering ondergaan. Om dat proces te bevorderen heeft het kabinet een stimuleringsbudget beschikbaar gesteld. Voor een nadere uiteenzetting hierover verwijzen wij naar de nota.

Een effectieve aanpak van de stedelijke problematiek vraagt om een daadkrachtige aanpak en samenwerking van elk van de overheden en alle betrokken marktpartijen. Een zo groot mogelijke samenhang in rijkskaders en zoveel mogelijk beleidsvrijheid van gemeenten zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden. De Tweede Kamer heeft daar met de motie Hofstra (Kamerstukken II, 25 000, nr. 29) die vroeg om een bundeling en vereenvoudiging van de geldstromen op het gebied van volkshuisvesting en stadsvernieuwing en zo mogelijk ook de bodemsanering – een aanzet voor gegeven. VROM staat daar positief tegenover en wil die lijn doortrekken door de geldstromen op het gebied van de stedelijke vernieuwing zoveel mogelijk te integreren in één Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Onder «stedelijke vernieuwing» wordt in dit

verband verstaan het scheppen van condities voor de kwaliteitsverbetering van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu in en rond de steden door het treffen van maatregelen die vooral gericht zijn op de aard en het beheer van de fysieke leefomgeving. Hoewel de problematiek zich naar omvang en urgentie zal concentreren in de grotere steden kan stedelijke vernieuwing dus ook in kleinere steden en dorpen aan de orde zijn.

De bundeling van subsidies heeft consequenties voor de wijze waarop de rijksoverheid sturing geeft. Immers: de afzonderlijke regelingen, bestedingsgrenzen, subsidievoorwaarden en verantwoordingstrajecten vervallen. De keuzen t.a.v. de vormgeving van het nieuwe budget worden in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de rijksoverheid met financieel instrumentarium sturing wil geven aan het proces van stedelijke vernieuwing. Daarbij zal ook aandacht moeten worden besteed aan de bestuurlijke taakverdeling, met name aan de rol van de provincie. De bestaande subsidieregelingen verschillen immers ook waar het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden (m.n. budgethouderschap). Bovendien leidt de toenemende concurrentie op de woningmarkt tot de noodzaak van een adequate regionale afstemming (zie paragraaf 3).

In deze brief geven wij de contouren van dat Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing weer. Die contouren behelzen fundamentele keuzen t.a.v. onder meer: de uitgangspunten van de financiële sturing, de te bundelen budgetten, het werkingsgebied, de bestuurlijke taakverdeling, de toedeling, de aard van de inhoudelijke sturing, de procesvereisten, de verantwoording en de overgangsproblematiek.

Nadat de Tweede Kamer zich over de hoofdlijnen heeft uitgesproken kan de verdere uitwerking ter hand worden genomen. De volledige integratie van de budgetten is in bestuurlijk en juridisch opzicht een omvangrijke operatie: Er komt een nieuwe, integrale wet in de plaats voor de bestaande wetten (bijv. de WSDV) en regelingen (bijv. het BLS). Er wordt geen gebruik meer gemaakt van de regionale hulpstructuren, gemeenten moeten hun taken anders gaan invullen, de volledige financiële administratie moet worden gestroomlijnd, lopende verplichtingen (bijv. van oude BWS-regelingen) en afspraken (bijv. Vinex) moeten naadloos in de nieuwe systematiek overgaan, etc. Wij verwachten dat de bundeling in het jaar 2000 geëffectueerd zal kunnen worden.

1. Overwegingen

Aan de totstandkoming van het ISV liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

- 1.1 De rijksoverheid heeft doelstellingen t.a.v. de stedelijke vernieuwing. Om die te realiseren stelt ze kaders (bijv. normen, regels), scheidt ze voorwaarden (bijv. subsidies), beïnvloedt ze (bijv. kennisoverdracht, bestuurlijke overtuiging) en volgt ze de ontwikkelingen (onderzoek, monitoring). In het spectrum van sturingsinstrumenten heeft het financiële instrumentarium vooral een voorwaardenscheppende en stimulerende functie. Investeringsop het gebied van de stedelijke kwaliteit moeten vooral van private partijen komen. Door een doelgerichte inzet van middelen kan de overheid stimuleren dat ook corporaties, bedrijven, bewoners en eigenaren investeringen in het kader van de stedelijke vernieuwing doen.
- 1.2 De feitelijke inzet van het ISV is een zaak van gemeenten. Gemeenten zijn immers – zeker waar het gaat om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving – het beste in staat om concrete keuzen te maken,

d.w.z. de lokale maatschappelijke noden en wensen af te wegen binnen de fysieke, financiële en juridische mogelijkheden.

- 1.3 Gemeenten moeten in staat worden gesteld om te komen tot een daadkrachtige en effectieve aanpak van de stedelijke problemen. Een zo groot mogelijke samenhang in de rijkskaders is daarbij belangrijk. Het kabinet heeft daartoe in het kader van het Grote stedenbeleid aanzetten gegeven. Een bundeling van de geldstromen naar de gemeenten op dit terrein kan daarbij een belangrijke volgende stap zijn. Door bundeling van subsidies krijgen gemeenten meer armslag om een beleid te voeren dat is toegespitst op de lokale omstandigheden. Middelen die nu nog langs verschillende budgethouders, in verschillende uitbetalingsritmen en met verschillende verantwoordingsmechanismen naar de gemeente gaan kunnen in samenhang worden ingezet.
- 1.4 VROM verwacht van gemeenten dat de inzet van middelen plaatsvindt binnen de wettelijke en beleidsmatige rijkskaders. VROM zal daarom aan de toedeling van middelen nadrukkelijk de voorwaarde verbinden dat de besteding ervan aantoonbaar bijdraagt aan de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen. Gemeenten zullen zich daarover – achteraf, maar ook als daar tussentijds aanleiding toe is – moeten verantwoorden. Voor de goede orde: het bepalen, operationaliseren en uitvoeren van het beleid gericht op de stedelijke vernieuwing is – binnen de wettelijke kaders – een zaak van gemeenten. Het rijksbeleid richt zich primair op de ordening van verantwoordelijkheden, de strategische hoofdlijnen van beleid (in de zin van ontwikkelingsrichtingen) en op de regie van processen (samenwerking en samenhang tot stand brengen). Sturing op het niveau van bijv. woningcomplexen, groenvoorzieningen, de openbare ruimte, kleinschalige bedrijvigheid en wijkplannen is geen zaak van de rijksoverheid of de provincie.
- 1.5 Door het afnemende woningtekort neemt de kwalitatieve concurrentie op de woningmarkt toe. De effecten van volkshuisvestingsbeleid overstijgen de gemeentegrenzen. Nieuwbouw, herstructurering van wijken en woonruimteverdelingsbeleid moeten regionaal worden afgestemd. Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat nieuwbouwlocaties teveel huishoudens met hogere inkomens wegllokken uit de grote steden, dat gemeenten de fasering van hun nieuwbouw niet op elkaar afstemmen of dat gemeenten andere gemeenten door hun woonruimteverdelingsbeleid zouden opzadelen met «minder aantrekkelijke» segmenten op de woningmarkt.

Op het vraagstuk van de woningbouw buiten de Vinexlocaties is ingegaan in de Najaarsbrief '97 die op 20 oktober 1997 naar de Tweede Kamer is gezonden. Daarnaast is het punt aan de orde gekomen tijdens de behandeling van de VROM-begroting op 21 oktober. In dat verband is aangegeven dat wij binnenkort met de betrokken provincies en BON-regio's om de tafel gaan zitten om nadere afspraken te maken om de woningbouw buiten de Vinexlocaties te beperken. In de context van de voorliggende brief is het vooral van belang dat de samenhang tussen het volkshuisvestingsbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt versterkt en er waarborgen komen voor een goede bovenlokale afstemming van de stedelijke vernieuwing.

Daarbij speelt de provincie een belangrijke rol. De provincie ontwikkelt – op grond van onder meer de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing en de

Huisvestingswet – beleid op het vlak van de ruimtelijke ordening, infrastructuur, groen, bedrijvigheid, zorg en milieu. Van belang is dat deze provinciale beleidsontwikkeling doorwerkt op de inzet van het ISV door gemeenten en dat zorg wordt gedragen voor de bij het ISV aan de orde zijnde aspecten van bovenlokale afstemming van beleid.

- 1.6 Bij de opgaven op het gebied van de woningbouw en de stadsvernieuwing bestaat er grote consensus over de aard en omvang van de problematiek en de noodzaak om die aan te pakken. Ook de noodzaak om tot «stedelijke vernieuwing» over te gaan is manifest maar in vergelijking tot de klassieke opgaven bestaat er minder eenduidigheid over de benodigde aanpak. Het gaat niet meer om een programmatische inhaal van min of meer technische achterstanden maar om het stimuleren van uiteenlopende investeringen van derden waarbij een zo groot mogelijk multipliereffect wordt nagestreefd. Stedelijke vernieuwing vraagt om de inzet en betrokkenheid van publieke en private partijen waarbij consensus over de doelbereiking van veel belang is.

Dat vraagt vanuit de rijksoverheid om een andere benadering en een meer directe sturing (dan bijv. de WSDV), met bijv. meer aandacht voor het proces en met doelstellingen die bij voorkeur in termen van beoogde effecten – en dus niet in termen van concrete maatregelen – zijn geformuleerd.

- 1.7 Zoals hierboven aangegeven is stedelijke vernieuwing in belangrijke mate een zaak van samenwerking tussen publieke en private partijen. Bovendien is regionale afstemming noodzakelijk. VROM wil bevorderen dat partijen gezamenlijk een analyse en prognose van de lokale of regionale problematiek maken en gezamenlijk de wenselijke contouren en van het beleid en de investeringsbehoefte formuleren. Wij zijn van mening dat elke gemeente die te maken heeft met de stedelijke problematiek zoals geschetst in de nota «Stedelijke Vernieuwing» een meerjarige «investeringsvisie» behoort te hebben. Die visie zou zich moeten richten op de grote lijnen van het stedelijke vernieuwingsbeleid (incl. samenhang demografische, sociale, ruimtelijke en fysieke processen). De concrete vorm en status van de visie is een zaak van de gemeente zelf.

Wij beschouwen de investeringsvisie overigens nadrukkelijk als een strategisch plan en niet als een operationeel programma. Een dergelijke visie kan een functie vervullen als integratiekader voor strategische beleidskeuzen op de terreinen die onderdeel uitmaken of samenhangen met de stedelijke vernieuwing en kan een belangrijke basis vormen voor de maatschappelijke en politieke dialoog over die keuzen. De investeringsvisie kan de andere partijen en investeerders die een rol hebben in het proces van stedelijke vernieuwing inzicht en vertrouwen geven in de plannen en processen die t.a.v. (delen van de) stad in ontwikkeling zijn.

VROM zal in overleg met de VNG en andere betrokkenen bezien hoe de ontwikkeling van dergelijke investeringsvisies gestimuleerd kan worden. Uitgangspunt is dat alleen gemeenten die over een dergelijke visie beschikken in aanmerking komen voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

- 1.8 Een belangrijke randvoorwaarde is dat de bestaande processen op het gebied van stadsvernieuwing, de Vinex-afspraken, duurzaam bouwen e.d. niet vertraagd mogen worden door de invoering van het ISV.

Ook langs andere lijnen sturen de bestuurslagen op het punt van de stedelijke vernieuwing. In relatie tot het ISV is vooral van belang dat de rijksoverheid toezicht houdt op de woningcorporaties. In de nieuwe structuur wordt daarbij sterk bevorderd dat gemeenten en corporaties tot prestatie-afspraken komen. Gemeenten die beschikken over een meerjarige investeringsvisie – die tot stand is gekomen in samenspraak met o.m. de corporatiesector – hebben daarmee een goede basis voor prestatie-afspraken met de corporaties.

2. Het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing

De bundeling van subsidies op het gebied van de stedelijke vernieuwing is meer dan het «ontschotten» van de bestaande VROM-regelingen. Elke regeling heeft immers een ander doel, andere historische context, een andere behoefte-raming, andere subsidievoorwaarden, verdeling, wijze van verplichting en uitfinanciering en verantwoording. Door de bundeling ontstaat een integraal budget dat weliswaar de oorspronkelijke doelen dient maar om fundamentele keuzen vraagt t.a.v. het werkingsgebied, de mate van sturing, de toedeling e.d.

In het licht van de uitgangspunten genoemd in paragraaf 1 zijn wij voornemens om de bundeling op hoofdlijnen als volgt vorm te geven:

- 2.1 Ons streven is om alle investeringssubsidies van VROM die gericht zijn op de vernieuwing van de steden te bundelen in een brede doeluitkering «Investerings Stedelijke Vernieuwing». Per 1 januari 2000 zullen in elk geval alle investeringssubsidies die op de DGVH-begroting staan in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing worden opgenomen: het betreft het stadsvernieuwingsfonds (WSDV, inclusief de f 200 mln. voor de sanering van ernstige bodemverontreiniging in stadsvernieuwingsgebieden en de f 200 mln. voor de aanpak van de historische woonomgeving), de herstructureringsregeling, het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS), het Besluit Lokatiegebonden Subsidies (BLS).

Onder het BWS vallen ook de regeling Duurzaam Bouwen en de liftenregeling. Op dit moment kan niet worden voorzien of deze of dergelijke regelingen per 1 januari 2000 nog van kracht zijn c.q. tot nieuwe verplichtingen kunnen leiden. Wij zijn overigens van mening dat er naast het ISV ruimte moet blijven voor stimulering van specifiek ontwikkelingen door het creëren van een afzonderlijk budget. Dergelijke tijdelijke regelingen dienen echter slechts bij hoge uitzondering – en alleen bij AMvB – te worden ingesteld.

Vanuit het milieubeleid zijn voor wat betreft de stedelijke vernieuwing vooral de gelden voor bodemsanering en geluid van belang. Onze intentie is erop gericht ook die subsidies in het ISV te integreren. Gelet op de bestaande afspraken en op het huidige regime terzake zal nog nader worden onderzocht of en zo ja in hoeverre die integratie plaats kan vinden.

- 2.2 Het werkingsgebied van het «nieuwe» budget zal ruim worden geformuleerd conform de eerdergenoemde definitie. Een gemeente mag – in de zin van rechtmatigheid – het budget in beginsel besteden aan alle activiteiten binnen het werkingsgebied.
- 2.3 Met de gemeenten die beschikken over een investeringsvisie stedelijke vernieuwing zullen meerjarige afspraken worden gemaakt over de inzet van het ISV. Grondslag daarvoor is een door het Rijk vooraf te bepalen voorlopig budget (zie paragraaf 4).

- 2.4 De gemeente zal moeten kunnen aantonen dat de door haar beoogde inzet van middelen in voldoende mate bijdraagt aan de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen. VROM (c.q. de provincie, zie par. 3) zal bij de toedeling van de rijksmiddelen de investeringsvisie daarop beoordelen. Er is hier uitdrukkelijk geen sprake van plantoetsing of programfinanciering: VROM beziet of de ontwikkelingsrichtingen die de gemeente in de investeringsvisie heeft vastgelegd niet in strijd zijn met de rijkskaders. Immers anders ontbreekt de basis voor een rijksbijdrage.

De doelstellingen zullen aan omstandigheden gebonden zijn en in de loop van de tijd verschillen. Duidelijk is dat de rijksoverheid die doelstellingen, waarin ze de hoofdlijnen vastlegt, helder moet formuleren vóórdát gemeenten hun investeringsvisie vaststellen.

In – of op grond van de wet ISV – zullen limitatief de «prestatievelden» worden vastgelegd, dat wil zeggen de beleidsterreinen waarop de rijksoverheid in het kader van het ISV doelstellingen kan formuleren. Deze prestatievelden hebben – meer dan de politiek bepaalde doelstellingen – een blijvend karakter. De velden zullen samenhangen met de budgetten waaruit het ISV is opgebouwd.

Te denken valt aan:

- het kwantitatieve en kwalitatieve woningtekort
- het huisvesten van de doelgroep(en)
- de samenstelling van de woningvoorraad
- de fysieke kwaliteit van de woningvoorraad
- de kwaliteit van de openbare ruimte
- fysieke ruimte voor economische activiteiten
- de kwaliteit van het leefmilieu
- de leefbaarheid van wijken
- de duurzaamheid van het bouwen en het beheer

Deze opsomming is bedoeld om inzicht te geven in de aard van de prestatievelden, de uiteindelijke vorm en formulering van die opsomming zal in overleg met onder meer de VNG en het IPO worden uitgewerkt.

De gemeentelijke inzet van middelen zal ook moeten passen binnen kaders van de ruimtelijke ordening. Bovendien zal het beleid in voldoende mate bovenlokaal moeten zijn afgestemd (zie ook paragraaf 3).

- 2.5 VROM streeft ernaar zijn doelstellingen – in samenspraak met betrokkenen – te formuleren in termen van beoogde maatschappelijke effecten en ontwikkelingsrichtingen van beleid. Voorop blijft staan dat de concrete invulling van het gebiedsgerichte beleid op het terrein van de stedelijke vernieuwing – incl. de operationalisering en uitvoering ervan – een zaak van de gemeenten zelf is.
- 2.6 Na afloop van de meerjarige afspraak moet de gemeente op gedegen wijze verantwoording afleggen over de feitelijke besteding van de middelen en de geleverde inspanningen op de prestatievelden. Bij de beoordeling van de geleverde output zal VROM (c.q. de provincie, zie paragraaf 3) zowel de inhoudelijke doelstellingen als de investeringsvisie die ten grondslag heeft gelegen aan de subsidie-afpraak als toetssteen hanteren. De specifieke uitkering ISV en de verantwoording daarover zullen conform het toetsingskader van de commissies Griffioen en Pennekamp (TK 1996–1997, 24 036, nr. 35) worden ingericht. VROM zal de voortgang ook nadrukkelijk tussentijds monitoren.

Daartoe zullen de gemeenten – bij meerjarige afspraken – ook tussentijds moeten rapporteren.

Indien een gemeente onrechtmatig handelt of geen behoorlijke prestatie levert moet te allen tijde kunnen worden geïntervenieerd en in het uiterste geval een sanctie kunnen worden getroffen. Die sancties zullen liggen in de sfeer van een andere toedeling van het ISV in komende jaren en niet-uitbetaling van toekomstige bijdragen of terugvordering van betaalde bijdragen.

2.7 Naast inhoudelijke kaders zijn zekere proceswaarborgen nodig om te bevorderen dat:

- gemeenten hun investeringsvisies zoveel mogelijk baseren op een gebiedsgerichte analyse van de stedelijke problematiek
- in die investeringsvisies wordt ingegaan op de door het Rijk benoemde «prestatievelden»
- in de investeringsvisies zo mogelijk ook wordt opgenomen wat de geraamde kosten van de stedelijke vernieuwing zijn, hoeveel eigen middelen de gemeente daaraan bijdraagt, welke investeringen van partners te verwachten zijn, welke opbrengsten kunnen worden gegenereerd en welke andere rijkssubsidies er beschikbaar zijn.
- bij het ontwikkelen van de visie relevante partners (bijv. woningcorporaties, bewonersorganisaties, projectontwikkelaars, bedrijfsleven) naar behoren zijn betrokken
- er bij het ontwikkelen van de visie een goede afstemming heeft plaatsgehad met omliggende gemeenten.

Deze proceswaarborgen zijn primair bedoeld om te stimuleren dat datgene wat de rijksoverheid t.a.v. de stedelijke vernieuwing voor ogen heeft – zoals samenhang in beleid, samenwerking tussen publieke en private partijen, vergroten van de consensus over de doelbereiking – door gemeenten zo goed mogelijk in de praktijk wordt gebracht.

Door het ISV op deze manier vorm te geven wordt een kader geschapen waar nu en in de toekomst uiteenlopende VROM-subsidieregelingen in kunnen worden geïntegreerd. Belangrijk daarbij is dat de prestatievelden en beoogde maatschappelijke effecten van het ISV in de eerste fase gerelateerd zullen zijn aan de budgetten («modules») die input vormen van het ISV. Enerzijds wordt daardoor een subsidiestroom gecreëerd met een ruim werkingsgebied, procesvoorwaarden die de kwaliteit van het proces – in de zin van samenwerking en een samenhangend beleid – bevorderen en een uniforme structuur (toedeling, verantwoording, betalingswijze). Anderzijds kunnen de afzonderlijke budgetten die input vormen van het ISV door het formuleren van prestatievelden en gerichte maatschappelijke effecten hun «oorspronkelijke» doelen tot op zekere hoogte blijven dienen. De prestatievelden en beoogde effecten zullen een basis vormen voor politieke en bestuurlijke dialogen – op landelijk, provinciaal en lokaal niveau – over de gewenste richting van beleid. Op termijn zal daardoor – en door het integrerende effect van de proceswaarborgen – het ISV naar onze verwachting steeds meer het karakter krijgen van een werkelijk integraal budget.

3. De bestuurlijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Bij de invoering van het ISV zal ook de taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten veranderen. Zoals in paragraaf 2 al is aangegeven hechten wij er groot belang aan dat de samenhang tussen het volkshuisvestingsbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt versterkt en dat de bovenlokale afstemming van de vernieuwing van steden en

dorpen gewaarborgd is. Op dit moment hebben provincies onder meer al taken op het terrein van de WRO, de bovenlokale afstemming van het woonruimteverdelingsbeleid en bij de verdeling van subsidies voor volkshuisvesting en stadsvernieuwing. Wij zijn er voorstander van die rol te versterken, in die zin dat de provincie ook expliciet verantwoordelijk wordt voor de bovenlokale afstemming van het gemeentelijk beleid t.a.v. de stedelijke vernieuwing. Daarbij kan de provincie gebruik maken van de bevoegdheden die zij heeft op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Huisvestingswet.

Voor de lokale uitvoering van de stedelijke vernieuwing stelt het Rijk in de vorm van het ISV een rijksbijdrage ten behoeve van gemeenten ter beschikking. In de huidige situatie heeft de provincie – om pragmatische redenen – ook een taak bij de toedeling van rijkssubsidies aan de kleinere gemeenten. Die taak zal bij invoering van het ISV worden gehandhaafd, zij het dat de toedeling – door de bundeling van subsidies en de gekozen systematiek van prestatievelden e.d. – een ander karakter krijgt. Vanuit de wens om de samenhang tussen het volkshuisvestingsbeleid en de ruimtelijke ordening te versterken zal de provincie daarbij nadrukkelijk ook haar ruimtelijke ordeningsbeleid en de bovenlokale afstemming van het stedelijke vernieuwingsbeleid kunnen betrekken. De provincie dient de uitgangspunten die zij hanteert bij de beoordeling – al dan niet als onderdeel van een streekplan – vooraf duidelijk vast te leggen.

De verantwoordelijkheidsverdeling is ook onderwerp geweest van overleg met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Directe aanleiding was het kabinetsbeleid m.b.t. de bestuurlijke organisatie. Dat beleid is gericht op het versterken van de bestuurlijke hoofdstructuur en op het opheffen van bindende kaders voor regionale hulpstructuren. Voor het volkshuisvestingsbeleid heeft dat de consequentie dat de BWS-regio's moeten worden opgeheven. Die verandering staat weliswaar los van de invoering van het ISV maar is natuurlijk mede bepalend voor de inrichting van de bestuurlijke taakverdeling van het ISV.

Door de invoering van het ISV zal ook de diversiteit aan budgethouders van de bestaande subsidieregelingen moeten worden gestroomlijnd. WSDV, BWS, BLS en tijdelijke herstructureringsregeling kennen uiteenlopende budgethouders (rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten, regiobesturen, provincies) die bovendien per regeling verschillend zijn. Er zijn bijv. 48 rechtstreekse WSDV-gemeenten, via de 12 provincies ontvingen (in 1995) 271 gemeenten SV-middelen. Er zijn 66 budgethouders in het kader van het BWS: 15 rechtstreekse gemeenten en 51 regionale samenwerkingsverbanden. Via de provincies en de 7 BON-besturen krijgen naar schatting ongeveer 170 gemeenten BLS. Voor de tijdelijke herstructureringsregeling tenslotte zijn in 1996 door 70 gemeenten meer dan 100 plannen ingediend.

In overleg met staatssecretaris Van de Vondervoort van Binnenlandse Zaken, komen wij op grond van het voorgaande tot de volgende voorstellen t.a.v. de bestuurlijke organisatie rond het ISV:

1. Gelijktijdig met de invoering van het ISV worden de BWS-regio's opgeheven.
2. Alle gemeenten die in aanmerking komen voor ISV krijgen een bestedingsvrijheid binnen het werkingsgebied van het ISV onder de condities geschetst in paragraaf 2.
3. De rijksoverheid deelt het ISV toe aan de grotere steden en – t.b.v. van de kleinere gemeenten – aan de provincies.
4. Bij de toedeling aan de steden beoordeelt de rijksoverheid of de investeringsvisies van die steden passen binnen de rijkskaders.
5. De provincie deelt het ISV toe aan de kleinere gemeenten. Zij

beoordeelt daartoe de investeringsvisie van die gemeenten (vanuit de rijkskaders en – op de gebieden waarop de provincie bevoegdheden heeft – vanuit de geëxpliciteerde provinciale kaders voorzover die provinciale kaders een directe relatie hebben met de bovenlokale afstemming van de stedelijke vernieuwing).

6. De provincie is verantwoordelijk voor de bovenlokale afstemming van het gemeentelijk beleid t.a.v. de stedelijke vernieuwing. Zij krijgt in dat verband ook invloed op de toedeling van de ISV-budgetten. Naast haar rol t.a.v. de kleinere gemeenten krijgt zij daarom ook een adviesfunctie bij de beoordeling van de strategische investeringsvisies van de grotere steden. Indien het advies van de provincie strijdig is met de door het Rijk gehanteerde kaders zal daarover overleg tussen VROM en de betreffende provincie plaatsvinden. Het Rijk beoordeelt de investeringsvisie van de gemeente in dat geval om haar eigen merites tegen de achtergrond van de rijkskaders.

4. De toedeling van het ISV

Het kabinet heeft op basis van de huidige doelstellingen en inzichten m.b.t. stadsvernieuwing, herstructurering van wijken en de bouw van Vinexlokaties middelen beschikbaar gesteld voor de periode tot 2010. Periodiek zal moeten worden gezien of die doelstellingen en de daaraan verbonden middelen nog actueel zijn. Daartoe zijn overigens v.w.b. de stedelijke vernieuwing en de Vinexafspraken al herijkingmomenten vastgesteld.

Voor een deel van de genoemde subsidieregelingen staat ook de toedeling in de jaren vanaf 2000 al vast: het resterende deel van de oorspronkelijk voor stadsvernieuwing geraamde uitgaven (excl. herijking) en de BLS-middelen (op grond van de Vinex-afspraken). Die juridische verplichtingen zullen vanzelfsprekend worden nagekomen. T.a.v. de overige middelen is de toedeling nog niet vastgesteld. Om het integrale karakter van het ISV te benadrukken zal de toedeling van het ISV op een nieuwe leest worden geschied. Het budget van de afzonderlijke gemeente zal echter voor de termijn van de eerdergenoemde verplichtingen nooit lager uitkomen dan waarop die gemeente op grond van de WSDV en/of een Vinex-afpraak al recht had.

Bij de keuze van de toedelingssystematiek gelden voor ons de volgende overwegingen.

- De middelen moeten terechtkomen waar ze in het licht van de eerdergenoemde prestatievelden het meeste rendement opbrengen. Bevorderd moet worden dat gemeenten zoveel mogelijk investeringen van private partijen genereren. Naast de aard van de problematiek (subsidiëren o.b.v. problemen/achterstanden) zullen dus ook het verwachte rendement en de «vitaliteit» van beleidsvoornemens een rol spelen bij de toedeling (subsidiëren o.b.v. kansen). Deze factoren zullen als prestatieveld c.q. doelstelling worden verwerkt.
- De toedelingssystematiek moet ruimte bieden om de beoogde samenhang tussen het ISV en de ruimtelijke ordening te versterken en om de bovenlokale afstemming te bevorderen.
- Om een investeringsvisie te kunnen opstellen zullen gemeenten een indicatie moeten hebben van de omvang van het ISV-budget dat beschikbaar is.
- Gemeenten zullen ook meerjarige zekerheid moeten hebben om de – vaak over meerdere jaren te faseren – investeringen naar behoren te kunnen plannen. Gedacht zou kunnen worden aan zekerheid voor vijf

- jaar. Een investeringsvisie zou een periode van tien jaar kunnen omvatten, waarbij wordt voorzien in een herijking na vijf jaar.
- De aard en omvang van de problematiek vergt een variëteit aan en effectiviteit van beleidsmaatregelen. Een starre toedeling (bijv. een volledig vaste sleutel) ligt dan niet voor de hand. Bovendien moet het mogelijk zijn om ook meer specifieke ontwikkelingen te stimuleren.

Vanuit deze overwegingen komen wij tot de volgende keuzen. Er zal steeds vooraf een voorlopige toedeling worden gemaakt van het ISV-budget over de 12 provincies en de in paragraaf 3 genoemde «rechtstreekse» grotere steden. Die toedeling zal zoveel mogelijk gerelateerd zijn aan de doelstellingen van het beleid en aan de specifieke investeringsbehoefte in de betreffende provincies en steden. Objectieve gegevens als behoefte-indicatoren en ervaringscijfers zullen daarbij een rol spelen. Waar mogelijk zal er naar gestreefd worden de toedeling plaats te laten vinden op basis van vooraf genormeerde criteria. De «modules» die input vormen van het ISV zijn daarbij uitgangspunt; indien nieuwe budgetten aan het ISV worden toegevoegd kan de voorlopige toedeling veranderen.

Over de concrete wijze waarop die voorlopige toedeling plaatsvindt zal nader overleg worden gevoerd met VNG en IPO.

Gemeenten komen daadwerkelijk voor «hun» meerjarige budget in aanmerking als ze beschikken over een investeringsvisie die is opgesteld met inachtnaam van de proceswaarborgen en die aantoonbaar bijdraagt aan de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen.

Gemeenten kunnen overigens op grond van hun individuele verantwoordelijkheid en binnen de condities zoals genoemd in deze brief besluiten samen te werken bij het beheer, de besteding en de verantwoording van hun ISV-budget.

5. De verdere procedure

Indien de Tweede Kamer akkoord gaat met de in deze brief beschreven hoofdlijnen van het ISV zal in overleg met de VNG en het IPO de uitwerking ter hand worden genomen. Wij zijn in dat verband ook voornemens om het in deze brief verwoorde ISV-stelsel te toetsen aan praktijksituaties. Op de vorm waarin dat zal gebeuren zullen wij ons in samenspraak met betrokken partijen nog beraden.

Ons streven is erop gericht medio 1998 een wetsvoorstel ISV aan het kabinet voor te leggen.

In het vervolg van het proces zal ook bijzondere aandacht worden besteed aan de overgangsproblematiek. Het gaat daarbij onder meer om het volgende:

- De bestaande regelingen moeten bestuurlijk, juridisch en financieel naadloos overgaan in de nieuwe wet (en wellicht regelingen).
- De bestaande financiële verplichtingen moeten worden nagekomen.
- De BWS-regio's houden op te bestaan, wat onder meer consequenties heeft voor de langlopende verplichtingen die de BWS-regio's (op basis van het BWS 1992) nog hebben t.a.v. de ontvangers.
- Het kabinet heeft besloten om de Kaderwet te verlengen tot 2004. Bezien zal worden welke consequenties dit heeft voor de invoering van het ISV in de BON-regio's.

- Voor de jaren 2000 en 2001 zijn herijkingen van de Vinexafspraken en de stedelijke vernieuwing voorgenomen. Nader moet worden gezien hoe die herijkingen zich verhouden tot het streven om met gemeenten meerjarige afspraken aan te gaan.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer,
D. K. J. Tommel