

De ervaringen met de eerste ronde van het Volkshuisvestingsfonds

57. De comeback van het rijk in de stedelijke vernieuwing

Niet alleen het vlottrekken van de woningproductie maar ook de leefbaarheidsproblematiek in stedelijke gebieden en krimpregio's is terug op de agenda van het ministerie van BZK.

BART TEULINGS

Het ministerie van BZK is zichzelf opnieuw aan het uitvinden als ministerie van volkshuisvesting. De spanning op de woningmarkt is tot ongekende hoogte opgelopen. Het ministerie richt zich niet alleen op het vlot trekken van de woningproductie. Ook de leefbaarheidsproblematiek in stedelijke gebieden en krimpregio's is terug op de agenda. Deze opvallende comeback van het ministerie van Wonen krijgt gestalte in drie gebiedsgerichte aanpakken: in 15 regio's wordt de nieuwbouw aangejaagd met de woningbouwimpuls; in 16 stedelijke vernieuwingsgebieden en 13 grens- en krimpregio's wordt een integrale aanpak gestimuleerd door middel van het Volkshuisvestingsfonds. Bart Teulings (AEF) bespreekt de ervaringen met de eerste ronde toekenningen vanuit dit fonds.

Nieuw fonds voor integrale gebiedsvernieuwing

In maart van dit jaar verscheen in de *Staatscourant* een uitnodiging van het ministerie van BZK aan gemeenten om een aanvraag in te dienen bij het Volkshuisvestingsfonds. In dit fonds is 450 miljoen euro beschikbaar voor de herstructurering van het slechtste deel van de woningvoorraad. Het Volkshuisvestingsfonds staat open voor alle gemeenten,

maar uit de toelichting bij de regeling wordt duidelijk dat het fonds zich richt op de meest kwetsbare gebieden. Daarbij krijgen aanvragen uit de 16 stedelijke vernieuwingsgebieden en 13 grens- en krimpregio's prioriteit.

Voor fysieke maatregelen binnen integrale gebiedsvernieuwing

De toekenningen uit het Volkshuisvestingsfonds zijn bedoeld als bijdragen aan de integrale verbetering van de leefbaarheid en duurzaamheid van de betrokken gebieden. Deze integrale aanpak dient tot stand te komen in samenwerking met partners in de gebieden en met participatie van de bewoners. De middelen uit het fonds zijn zelf echter louter bestemd voor fysieke maatregelen in die gebieden. De bijdragen zijn gericht op afdekking van de onrendabele top van herstructurering en renovatiemaatregelen. De inponding¹ van woningen kan daarbij worden gerekend tot de kosten die tot een onrendabele top leiden. De regeling is gericht op particuliere woningen. Woningen van corporaties kunnen ook meegenomen worden, indien de corporatie geen investeringsruimte op haar balans heeft, of indien er sprake is van panden met gespikkeld bezit van particulieren en corporaties.

Ook maatregelen om de openbare ruimte op te waarderen, kunnen worden meegenomen in de voorstellen. Het kan gaan om maatregelen die bijdragen aan de leefbaarheid en veiligheid van het gebied, maar ook aan de adaptiviteit voor klimaatverandering – zoals het tegengaan van hittestress. Voorwaarde is wel dat de woningen in de aanvraag – en hun bewoners – direct profijt ondervinden van die maatregelen en dat ze proportioneel worden toegerekend aan die woningen.

Reguliere uitvoeringskosten van gemeenten kunnen volgens de toelichting niet worden toegerekend. Dat geldt wel voor de kosten van medewerkers die specifiek voor het herstructureringsprogramma en de te nemen maatregelen worden ingehuurd.

Aanvraagprocedure en toetsingskader

Voor de aanvragen bij het fonds zijn door het ministerie aanvraagformulieren ontworpen, waarin een groot aantal criteria moet worden uitgewerkt. Bovendien diende de aanvraag met een uitgewerkt programmaplan, een kwalitatieve, een kwantitatieve en een financiële bijlage te worden onderbouwd.

Kader 1: Toetsingskader voor VH-fonds

Effectiviteit

- › Verbetering kwaliteit woningen en omgeving 12%
- › Balans woningvoorraad 12%
- › Samenhang leefbaarheidsaanpak 6%

Hardheid

- › Start binnen twee jaar 12,5%
- › Afronding binnen tien jaar 12,5%

Doelmatigheid

- › Additionaliteit bijdrage 12,5%
- › Proportionaliteit bijdrage 12,5%

Urgentie

- › Relatieve kwetsbaarheid 5%
- › Deelgebied t.o.v. Gebied 5%

Prioriteit

- › Vallende binnen SV-gebieden 15%
- › of groei- of krimpregio 15%

In de eerste aanvraagronde van maart tot mei van dit jaar kregen gemeenten acht weken om een aanvraag bij het fonds in te dienen. Omdat dit een aanzienlijke *tour de force* in korte tijd is, bood het ministerie ondersteuning door een (consortium van) adviesbureau(s) aan bij het indienen van de aanvraag aan gemeenten, waarbinnen de SV-gebieden

vallen, of die binnen één van de bedoelde regio's vallen. Ik was zelf projectleider voor één van deze consortia. Bovendien organiseerde het ministerie in de aanvraagperiode een groot aantal drukbezochte online voorlichtingsbijeenkomsten en waren er meerdere schriftelijke vragenrondes.

Om de aanvragen te beoordelen was in de bijlage bij de regeling een toetsingskader opgenomen (zie kader 1). Dit kader maakte het mogelijk om een voorstel zo in te richten dat die maximaal aan de criteria voor toekenning tegemoetkomt. De hoofdcriteria uit het toetsingskader zijn: effectiviteit, hardheid, doelmatigheid, urgentie en prioriteit. Elk van deze hoofdcriteria is uitgesplitst naar een groot aantal indicatoren, waaraan telkens een wegingsfactor is toegekend. De aanvragen zijn op basis van het toetsingskader door een onafhankelijke commissie beoordeeld. Op advies van deze commissie heeft de minister in de zomer aan 20 gemeenten en regio's een bijdrage toegekend (zie kader 2).

Kader 2: Toegekende bijdragen VH-fonds

| | |
|------------------|-----------------|
| Achterhoek | € 5,1 miljoen |
| Amsterdam | € 41,1 miljoen |
| Arnhem | € 25,5 miljoen |
| Breda | € 26,2 miljoen |
| Eemsdelta | € 18,5 miljoen |
| Emmen | € 28,2 miljoen |
| Eindhoven | € 20,3 miljoen |
| Groningen | € 10,5 miljoen |
| Heerlen | € 8,2 miljoen |
| Hogeland | € 6,0 miljoen |
| Leeuwarden | € 20,6 miljoen |
| Lelystad | € 39,2 miljoen |
| Maastricht | € 3,4 miljoen |
| Midden-Groningen | € 11,0 miljoen |
| Parkstad Limburg | € 36,8 miljoen |
| Rotterdam | € 40,0 miljoen |
| Schiedam | € 11,1 miljoen |
| Sittard-Geleen | € 5,4 miljoen |
| Tilburg | € 12,0 miljoen |
| Zaanstad | € 43,4 miljoen |
| BTW-compensatie | € 37,5 miljoen |
| Totaal | € 412,5 miljoen |

Enkele beschouwingen bij het Volkshuisvestingsfonds

1. Godzijdank: de integrale gebiedsvernieuwing is terug
Bij de ingrijpende omhoogoperaties rond de kredietcrisis van 2010 is het beeld ontstaan dat de woningmarkt af is. De overheid zou zich kunnen terugtrekken in een kaderstellende rol en de vitaliteit van woonwijken was geen zorg

van de rijksoverheid meer. Daarmee kwam een einde aan een lange traditie – die teruggaat tot de jaren '70 van de vorige eeuw – van stadsvernieuwing, sociale vernieuwing, grotestedenbeleid, integrale stedelijke vernieuwing en vogelaarwijken. Interventies die de vitaliteit en leefbaarheid van onze steden hebben gered.

In combinatie met het insnoeren van het investeringsvermogen van woningcorporaties en de afbouw van wijkgericht sociaal werk door gemeenten, heeft dit geleid tot nieuwe urgente vraagstukken in de sociale en fysieke leefomgeving in de steden. Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid vormde de kentering in het bewustzijn dat steden naast knooppunten van economische dynamiek, ook nog altijd verzamelpunten zijn van sociale problematiek met alle spanningen die daarmee samenhangen. De welgemikte selectie van 16 gebieden² die om een integrale aanpak van de stedelijke problematiek vragen, zal naar verwachting de comeback van de integrale stedelijke vernieuwing markeren.

Een nieuwe welkome aanvulling ten opzichte van het repertoire uit het verleden vormt het feit dat vitaliteit en leefbaarheid van landelijke gebieden op de agenda zijn gekomen. De economische dynamiek van afgelopen decennia heeft zich grotendeels geconcentreerd in de (Rand)stad. Daardoor worden landelijke gebieden geconfronteerd met een leefbaarheidsproblematiek die afwijkt van de klassieke stedelijke problematiek, maar niet minder urgent is.

2. Integrale gebiedsvernieuwing is meer dan stenen stapelen

Het Volkshuisvestingsfonds beoogt de integrale gebiedsvernieuwing te bevorderen. Hoe dit in de praktijk moet werken, is echter onhelder. De integraliteit van de gebiedsaanpak is vooral een toetsingscriterium om middelen aan te vragen om stenen te stapelen. De hele logica van het fonds is een fysieke logica, waarbij herstructurering en renovatie van woningen wordt gesubsidieerd en wel voor zover er sprake is van een onrendabele top – bij uitstek een concept uit de fysieke wereld van gebiedsontwikkeling en grondexploitaties. Bij de uitwerking van aanvragen stuiten gemeenten op bepalingen die de sloop-nieuwbouw van bedrijfspanden naar woningen, de renovatie van maatschappelijk vastgoed en de ontwikkelingen van gebouwen met gemengde functies blokkeren. Laat staan dat met het fonds maatregelen bekostigd konden worden om gebieden sociaal te revitaliseren. De logica van het Volkshuisvestingsfonds is de logica van een ministerie van Wonen, waar wordt gedacht in investeringen en GREX'en voor woningen. De logica van exploitatiekosten en subsidiebekostiging van het sociaal domein verhoudt zich slecht tot die dynamiek. Die worsteling speelde vroeger ook al bij de ISV. Het antwoord was indertijd echter minder rigide. Gemeenten hebben door de decentralisaties van 2015 tegenwoordig veel omvangrijkere budgetten in het sociaal domein, maar die staan ernstig onder druk van het grote beroep dat daar

op individuele basis op wordt gedaan. Wijkgericht sociaal werk is vergaand afgebouwd. Bij het heruitvinden van de integrale gebiedsaanpak zal die puzzel opnieuw gelegd moeten worden.

Een ander springend punt in de architectuur van het Volkshuisvestingsfonds vormt de focus op de particuliere woningvoorraad. Die vormt enerzijds een verademing, omdat in het verleden altijd de corporaties de motor vormden voor de stedelijke vernieuwing en de particuliere woningvoorraad als 'te lastig' genegeerd werd. Aan stadsdelen met een laag corporatiebezit, zoals Rotterdam-Zuid en delen van Den Haag, is de stedelijke vernieuwing daardoor grotendeels ongemerkt voorbijgegaan. Daar staat tegenover dat het juist in tijden van verhuurderheffing en duurzaamheidsopgaven een boutte stelling is om ervan uit te gaan dat de herstructurering en renovatie van de sociale woningvoorraad vanuit de balans van corporaties zal kunnen worden bekostigd. Steden en stadsdelen met forse stedelijke problematiek en een grote sociale woningvoorraad zullen ook mee moeten in de 21^e-eeuwse integrale gebiedsvernieuwing.

3. De dynamiek van 'Den Haag' en van de wijk moeten op elkaar afgestemd worden

Wie kennis heeft genomen van het tot stand komen van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid of het masterplan van de Alliantie Amsterdam Zuidoost, begrijpt het belang van de factor tijd. De transformatie waar deze gebieden voor staan vergt een integrale programmatische aanpak die minstens 20 jaar wordt volgehouden. Het formuleren van dat programma is een proces dat intensief samenspel met professionele partners en ook met bewoners en hun organisaties in de wijk vergt. In dat licht wekt de uitvraag van integrale gebiedsaanpakken gebaseerd op participatie vanuit de wijk verwondering. In veel gebieden was het samenwerkingsproces en de uitwerking van het programma logischerwijs nog niet zover dat het programma rijp was voor in de wijk gedragen besluitvorming. In de toekenning komen dan ook vooral wijken voor waar al eerder een integrale aanpak van start was gegaan. In enkele weken tijd in een participatieproces een integrale aanpak uitwerken is simpelweg ondenkbaar. Op zijn hoogst is het mogelijk een voorlopige aanvraag uit te werken, waarin een aanpak op hoofdlijnen wordt geschetst – met te verwachten maatschappelijke impact en middelenbeslag.

Overigens is de extreem korte doorlooptijd van de aanvraagprocedure vanuit het perspectief van het ministerie goed te begrijpen. Door in de eerste helft van 2021 een eerste succesvolle aanvraagprocedure te doorlopen met een groot beroep op de beschikbare middelen, wordt urgentie opgebouwd richting de kabinetsformatie. Maar dat is een Haagse logica. Goed te begrijpen, maar vanuit de dynamiek in de betrokken achterstandsgebieden contraproductief. In het vervolg van de integrale gebiedsvernieuwing

zal de Haagse logica beter met de dynamiek van de wijk verzoend moeten worden.

4. Risico administratieve lasten en gebrek maatwerk als gevolg van keuze voor tenderen

Het Volkshuisvestingsfonds is ruim twee keer overtekend, meldde het ministerie van BZK trots in haar persbericht. In het totaal werden 48 aanvragen ingediend voor 90 deelgebieden. Dat duidt er inderdaad op dat het fonds voorziet in een grote behoefte. Dat was ook de ervaring van ons consortium dat door verschillende gemeenten die niet onder de prioritaire gemeenten vallen werd benaderd voor ondersteuning. Bijna 20 gemeenten buiten de prioritaire gebieden hebben uiteindelijk een aanvraag ingediend. Voor al die gemeenten en regio's was het – ondersteuning of niet – een krachttoer om een aanvraag in te dienen. Per aanvraag gaat het om de inzet van enkele volle mensweken arbeid. Uiteindelijk zijn 20 aanvragen gehonoreerd en 28 dus niet.

Als organisatieadviesbureau kennen wij de intensiteit van een tendercompetitie met de mogelijke teleurstelling bij misschietsen. Het is de vraag of dit in de relatie tussen overheden een gelukkige verhouding is. Aan de ene kant worden hierdoor gemeenten en regio's op scherp gezet om het beste uit hun aanvraag te peuren en kan het geld daar worden ingezet waar de beste resultaten worden voorzien. Vergelijkbaar met de systematiek van SDE-subsidies voor duurzame energie, worden dan die projecten gehonoreerd, waar woningen tegen de laagste financiële bijdrage kunnen worden gerenoveerd/geherstructureerd. Aan de andere kant kunnen we ons afvragen of zo niet de minst problematische wijken worden aangepakt en of het niet leidt tot bestuurlijke verhoudingen waarbij veel administratieve lasten gaan zitten in het onderlinge verkeer.

Het tenderverkeer wordt gekenmerkt door procedures en regulering, die het resultaat ook in de weg (kunnen) staan. Hiervoor besprak ik al de 'Haagse' logica van de procedures, die serieuze participatie op wijkniveau belemmert. In de aanvraagprocedure werden gemeenten én het ministerie bovendien geconfronteerd met een groot aantal juridische interpretatiekwesties: hoe bepaal je of een gebied achterstanden heeft?, mag je gebieden daarvoor 'slim' indelen?, wanneer is er sprake van nieuwbouw, wanneer van herstructurering?, welke kosten en opbrengsten vallen onder een onrendabele top?, wanneer heeft een corporatie investeringsruimte, of niet?, welke openbare ruimte is proportioneel, welke niet?, wat zijn reguliere apparaatskosten, wat zijn projectgebonden kosten?, hoe reken je btw

toe? Stuk voor stuk technocratische vraagstukken, maar bij het uitwerken van de aanvraag werden ze opeens heel belangrijk. Die kwesties sturen de opzet van de programma's en staan op de wijk afgestemd maatwerk al gauw in de weg.

In gezonde bestuurlijke verhoudingen sturen overheden samen op doelstellingen om in de samenleving waardevolle ontwikkelingen op gang te brengen. In deze pilotfase is het te begrijpen dat het ministerie stuurt op een optimaal resultaat voor de euro's in het Volkshuisvestingsfonds. Maar als dit inderdaad de opmaat is voor een *revival* van de integrale gebiedsvernieuwing, dan is het waardevol als ministerie en gemeenten samen een omgangsvorm vinden die programmatischer van karakter is met een daarbij passende governance. Naar mijn beeld hoort daar een gedeelde inhoudelijke agenda bij, meer ruimte voor maatwerk en een zorgvuldig proces op lokaal niveau en helder zicht op de gezamenlijke resultaten op nationaal niveau.

Ga zo door, maar maak ruimte

Het herontdekken van de integrale gebiedsaanpak in de wijken waar de stedelijke problematiek het heftigst toeslaat en in de regio's aan onze grenzen die leiden onder krimp van hun bevolking, is een waardevolle stap om deze gebieden te revitaliseren. Dat levert in die gebieden grote maatschappelijke waarde op. Dit smaakt naar meer! De waarde van dit soort impulsen zal nog groter zijn als de ruimte om in te spelen op de kern van de opgave in de betrokken gebieden wordt vergroot. Meer op maat, samen met de wijk, in een integrale samenhang, met oog voor concreet resultaat. Ga zo door!

1 Met inponing wordt bedoeld het opkopen van woningen die worden aangepakt. Daarbij worden de kosten van verwerving wel gesaldeerd met de verkoop- of balanswaarde.

2 Het gaat om de volgende gebieden: Amsterdam Zuidoost, Amsterdam Nieuw-West, Lelystad Oost, Zaandam Oost, Schiedam Nieuwland-Oost, Rotterdam-Zuid, Den Haag Zuid-West, Utrecht Overvecht, Nieuwegein Centrale-As, Groningen-Noord, Eindhoven Woensel Zuid, Arnhem-Oost, Tilburg Noord West, Breda-Noord, Leeuwarden Centrum-Oost, Heerlen-Noord. Zie Kamerbrief minister van BZK d.d. 31 maart 2020.



Over de auteur

Bart Teulings is adviseur bij AnderssonElffersFelix (AEF) en projectleider van een consortium van AEF, Stadskwadrant en Rebel Group die op verzoek van het ministerie van BZK gemeenten ondersteunden bij het indienen van een aanvraag bij het Volkshuisvestingsfonds.