

Vergaderjaar 2008–2009

31 723

Krachtwijken Monitoring en verantwoording van het beleid

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL I CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES		5			
1	Over dit onderzoek	7			
1.1	Waarom op dit moment dit onderzoek?	7	4.3	Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten	29
1.2	Vraagstelling en opzet	8	4.4	Reactie Centraal Fonds Volkshuisvesting	29
			4.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	30
				Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	32
2	Het krachtwijkenbeleid	9			
2.1	Aanleiding tot het beleid	9			
2.2	Totstandkoming van het beleid	10	1	Inleiding	37
2.2.1	Kritiek	10	1.1	Aanleiding	37
2.2.2	Onduidelijkheid over financiering	11	1.2	Probleemstelling en opzet onderzoek	37
2.2.3	Extra gelden vanuit het Rijk	11	1.3	Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer	38
2.3	Uitwerking van het beleid in de steden	12	1.4	Leeswijzer	38
2.3.1	Discussie over inzet corporatiemiddelen	12			
2.3.2	Bereidheid tot ambitieuze aanpak	12	2	Het krachtwijkenbeleid	39
2.3.3	Praktische toepasbaarheid «additionaliteitsnorm»	12	2.1	Totstandkoming van het beleid	39
2.4	Financiële slagkracht corporaties	13	2.1.1	Toekomstverkenning stedelijke vernieuwing	39
2.5	Overeenkomsten tussen Rijk en steden	13	2.1.2	Coalitieakkoord en regeringsverklaring vierde kabinet-Balkenende	39
2.6	Ministeriële verantwoordelijkheid	14	2.2	Inhoud van het beleid	41
2.7	Verantwoording over doelrealisatie	15	2.2.1	Doelen	41
2.8	Belang van monitoring en «beleidsleren»	17	2.2.2	Rollen, afspraken en verantwoordelijkheden	42
			2.3	Financiering van het beleid	42
3	Conclusies en aanbevelingen	18	2.3.1	Investeringsfonds gevoed door woningcorporaties	42
3.1	Hoofdconclusies en aanbevelingen	18	2.3.2	Integrale vennootschapsbelasting voor woningcorporaties	43
3.1.1	Hoofdconclusies	18	2.3.3	Voorlopig akkoord tussen minister en corporaties	43
3.1.2	Toelichting	19	2.3.4	Indicatieve toedeling per wijk	45
3.1.3	Aanbevelingen	22	2.3.5	Geen akkoord: toch heffing voor corporaties	45
3.2	Overige conclusies en aanbevelingen	23	2.3.6	Extra gelden	45
3.2.1	Besluit beheer sociale huursector	23	2.3.7	Toetsing op additionaliteit	47
3.2.2	Aanbeveling	23			
3.2.3	Financiële ondersteuning corporaties aandachtswijken	23	3	De lokale praktijk: zes gemeenten nader onderzocht	48
3.2.4	Aanbeveling	23	3.1	Wijkselectie	48
4	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	24	3.2	Relatie met bestaand beleid	50
4.1	Reactie minister voor WWI	24	3.3	Wijkactieplannen	53
4.2	Reactie Aedes	26			

3.4	Financiële positie corporaties	57	4.1.6	Afstemming op doelgroepen	75
3.4.1	Volkshuisvestelijk vermogen van de corporaties volgens het CFV	58	4.1.7	Wijken in de tijd volgen en onderling vergelijken	75
3.4.2	Projectsteun voor corporaties binnen de aandachtswijken	59	4.1.8	Geografische nauwkeurigheid: werken met volledige postcodes	76
3.5	Onderhandelingen tussen gemeente en corporaties	59	4.1.9	Monitoring afstemmen op relevante thema's en indicatoren	76
3.5.1	Discussiepunten in de onderhandelingen	60	4.1.10	Afwegen van kwaliteit, kosten en risico's	77
3.5.2	Resultaat onderhandelingen	62	4.1.11	Samenvattend overzicht	77
3.6	Charters	64	4.2	Beoordeling van de monitoring door WWI	78
3.7	Monitoring	69	4.2.1	Algemene opzet beleidsinformatiestructuur	78
3.8	Verantwoording	70	4.2.2	De Leefbaarometer	81
			4.2.3	Outcomemonitor Krachtwijken	82
4	Monitoring	72			
4.1	Toetsingskader Algemene Rekenkamer voor de beleidsmonitoring	72	Bijlage 1	Overzicht aandachtswijken	87
4.1.1	Beleidsleren: breed instrumentarium inzetten, kijken wat werkt	72	Bijlage 2	Toerekening investeringsfonds aan steden (€ 250 miljoen per jaar)	88
4.1.2	Wijken én bewoners als eenheden van beleid	73	Bijlage 3	Afkortingen en begrippen	89
4.1.3	Accent op realisatie verbeteringen, niet op effectiviteit interventies	73	Bijlage 4	Gehanteerde methoden en technieken van onderzoek	90
4.1.4	Gebruik van valide en betrouwbare outcome-indicatoren	74	Literatuur		92
4.1.5	Kennis over lokaal bereikte resultaten onafhankelijk toetsen en landelijk delen	74			

DEEL I
CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode februari–juni 2008 onderzoek gedaan naar het zogenoemde *krachtwijkenbeleid* van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Dit beleid vormt een belangrijke prioriteit van het vierde kabinet-Balkenende. Het is gericht op bestrijding van de maatschappelijke problemen in veertig stadswijken en op verbetering van de positie van de inwoners van deze wijken. De veertig wijken bevinden zich in achttien grote en middelgrote Nederlandse steden.

Wij hebben de totstandkoming van het krachtwijkenbeleid geanalyseerd en gekeken naar de praktische uitwerking die hieraan is gegeven in zes van de achttien steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Arnhem.

Centraal in ons onderzoek stond de vraag in hoeverre het kabinet heeft gewaarborgd dat de minister voor WWI achteraf op deugdelijke wijze verantwoording kan afleggen over de resultaten van het beleid.

Hieronder lichten we eerst de aanleiding, de vraagstelling en de opzet van het onderzoek kort toe. Aansluitend geven we in hoofdstuk 2 een beschrijving van het krachtwijkenbeleid en de uitwerking die daaraan is gegeven in de zes door ons onderzochte steden. In hoofdstuk 3 bespreken we de conclusies en aanbevelingen waartoe het onderzoek heeft geleid. De bestuurlijke reacties op het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 4. Dit rapport telt tevens een deel II; daarin worden de onderliggende bevindingen van het onderzoek besproken en toegelicht.

1.1 Waarom op dit moment dit onderzoek?

Het krachtwijkenbeleid is nog jong. Het «actieplan» waarin de minister voor WWI haar beleidsplannen uiteenzet, dateert van juli 2007. Het is niet gebruikelijk dat de Algemene Rekenkamer zo vroeg in het proces onderzoek doet naar beleid. Waarom doen wij dat in dit geval wél?

De belangrijkste reden om nu al onderzoek te doen naar het krachtwijkenbeleid, is de keuze die het kabinet heeft gemaakt om de minister voor WWI een eigen verantwoordelijkheid te laten dragen voor de resultaten die op gemeentelijk niveau in de woonwijken worden bereikt. Dit is bijzonder, omdat in het Nederlandse staatsbestel de positie van woonwijken en hun inwoners eigenlijk een beleidsterrein is dat niet door de rijksoverheid wordt bestreken, maar door gemeenten, veelal in samenwerking met woningcorporaties. Het Rijk vervult daarbij gewoonlijk slechts een ondersteunende rol.

Dat de minister voor WWI in dit geval aanvullend op het bestaande beleid voor een aantal woonwijken in Nederland een extra verantwoordelijkheid wenst te dragen, roept de vraag op hoe zij die gaat invullen. Wat is er geregeld opdat de minister achteraf goed verantwoording kan afleggen over het gevoerde beleid?

Cruciaal voor een goede verantwoording is (a) dat van tevoren op betrouwbare wijze is bepaald wat de uitgangssituatie in de wijken is (*nulmeting*), en (b) dat er van tevoren een gedegen structuur is vastgelegd voor de informatie die de minister moet krijgen om de voortgang van het beleid in de wijken te kunnen bewaken (*monitoring*). Het is belangrijk dat eventueel benodigde verbeteringen op deze punten niet pas worden signaleerd als het beleid al «in volle gang» is. Vandaar onze vroegtijdige aandacht voor dit onderwerp.

1.2 Vraagstelling en opzet

Belangrijkste onderzoeksvragen

De twee belangrijkste vragen die we in dit onderzoek willen beantwoorden, zijn:

- Op welke wijze zal achteraf verantwoording worden afgelegd over de rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid van het krachtwijkenbeleid?
- Is de systematiek voor de (nul)meting van de maatschappelijke situatie in de aandachtswijken adequaat, dat wil zeggen: kunnen deze metingen gebruikt worden om achteraf de effectiviteit of de doelrealisatie van het krachtwijkenbeleid vast te stellen?

Opzet onderzoek

Voor de beantwoording van deze vragen hebben wij om te beginnen de beleidsvoorbereiding door de minister voor WWI in kaart gebracht. Hiervoor voerden wij gesprekken met beleidsambtenaren van de minister voor WWI, met de voorzitter van Aedes (vereniging van woningcorporaties) en met de directeur van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) (het orgaan dat financieel toezicht houdt op de woningcorporatiesector). Tevens hebben wij gekeken naar beleidsdocumenten over het krachtwijkenbeleid en naar gegevens over de financiële positie van de woningcorporaties in Nederland, afkomstig van het CFV.

Vervolgens hebben wij onderzoek gedaan naar de uitwerking die de betrokken lokale partijen (gemeenten en woningcorporaties) vanaf de zomer van 2007 in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Arnhem aan het krachtwijkenbeleid hebben gegeven. In deze zes steden liggen 27 van de veertig aandachtswijken waarop het krachtwijkenbeleid is gericht.

Wij hebben voor dit gedeelte van ons onderzoek gesprekken gevoerd met alle betrokken projectleiders in de gemeenten, met vertegenwoordigers van zestien woningcorporaties en met vier verantwoordelijk wethouders.

Ten slotte hebben wij de opzet bestudeerd van het «beleidsinformatiesysteem voor het krachtwijkenbeleid», oftewel het monitoringsysteem dat de minister voor WWI gebruikt om op de hoogte te blijven van de uitvoering van het beleid in de wijken en de resultaten die daarmee worden bereikt.

Ook hebben we in deze fase van het onderzoek een beoordeling gegeven van de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontwikkelde (nul)meting van de maatschappelijke effecten die in veertig wijken tot stand worden gebracht (hierna de «outcomemonitor» genoemd).

Een uitgebreidere verantwoording van de gehanteerde onderzoeksmethoden en -technieken is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

2 HET KRACHTWIJKENBELEID

Voor een goed begrip van de conclusies en aanbevelingen die wij in hoofdstuk 3 presenteren, is enige achtergrondinformatie over het krachtwijkenbeleid onontbeerlijk. Daarom beschrijven wij in dit hoofdstuk kort hoe het krachtwijkenbeleid tot stand is gekomen, welke problemen er hebben gespeeld en hoe er op gemeentelijk niveau tot nu toe invulling is gegeven aan het beleid van de minister voor WWI. Ook bespreken we hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor het krachtwijkenbeleid is geregeld.

2.1 Aanleiding tot het beleid

Het krachtwijkenbeleid vindt zijn oorsprong in verschillende studies en onderzoeken van bijvoorbeeld de VROM-Raad (2006), het Ruimtelijk Planbureau (Hamers e.a., 2006) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (Boelhouwer e.a., 2006), waaruit een verontrustend beeld naar voren kwam over de situatie in de meest kwetsbare woonwijken van Nederland. Belangrijk was in dit verband ook het onderzoek *De behoefte aan stedelijke vernieuwing 2010–2019* (Brouwer e.a., 2006) dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in 2006 door ABF Research en RIGO liet opstellen.

In het rapport wordt geconstateerd dat de kloof tussen aantrekkelijke en achtergebleven wijken steeds groter wordt en dat de leefbaarheidsproblematiek in sommige wijken toeneemt. Het rapport becijfert dat voor een forse reductie van het aantal aandachtswijken ook fors meer geld nodig is. De jaarlijkse rijksbijdrage in het kader van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) en het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) zou moeten worden verhoogd van € 420 miljoen naar € 1 miljard à € 1,4 miljard.¹

In het coalitieakkoord van 7 februari 2007 kondigde het vierde kabinet-Balkenende aan dat er een «actieplan» zou worden opgesteld om van probleemwijken in acht tot tien jaar sterke wijken te maken: «vitale woon-, werk- en leefomgevingen waarin schooluitval is teruggedrongen en de (jeugd-)werkloosheid is teruggebracht, werkgelegenheid in de buurt is gebracht, de bevolkingssamenstelling gevarieerd is en het prettig wonen is.»

Op 31 mei 2007 maakte de minister voor WWI in een brief aan de Tweede Kamer een selectie van veertig wijken bekend waarop het beleid zich zou gaan richten (WWI, 2007c).

Enkele weken later, op 16 juli 2007, bracht de minister het aangekondigde *Actieplan Krachtwijken* uit, met als centrale doelstelling «... de veertig wijken om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen». De aandacht zou daarbij volgens de minister met name moeten uitgaan naar vijf thema's: «wonen», «werken», «leren & opgroeien», «integreren» en «veiligheid». Op elk van deze terreinen is er iets aan de hand in de wijken, en het is noodzakelijk om deze zaken integraal aan te pakken, aldus de minister. In *wijkactieplannen* dienen gemeenten aan te geven «... welke extra prestaties zij op deze vijf terreinen met welke partijen gaan realiseren» (WWI, 2007d).

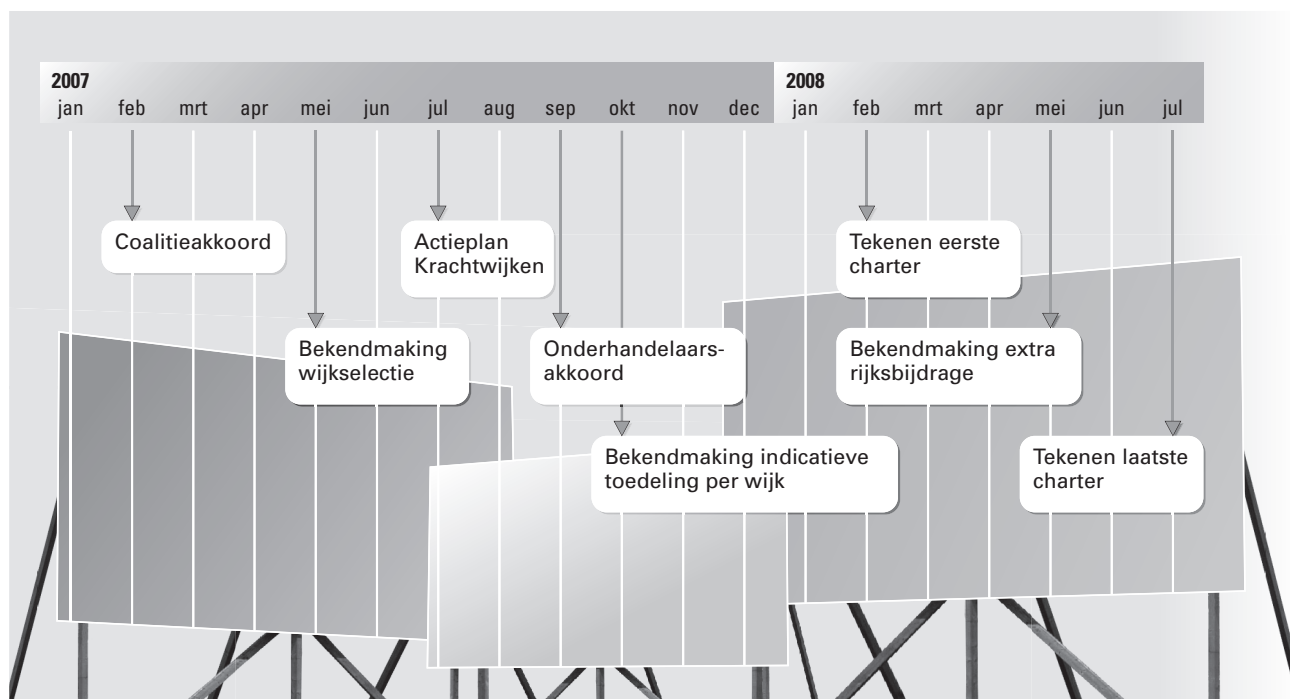
Het uitgangspunt van de minister voor WWI is dat ook andere ministeries bijdragen. Daartoe heeft zij een programmadirectie ingesteld waarin medewerkers van de meest betrokken departementen zijn gedetacheerd. De rijksbrede inzet in de krachtwijken blijft in dit onderzoek verder buiten beschouwing.

¹ Deze berekening van de benodigde investeringen in de gebouwde omgeving is gebaseerd op de aanname dat de budgetten voor de sociale en de economische pijlers van het grotestedenbeleid gelijk blijven.

2.2 Totstandkoming van het beleid

Het krachtwijkenbeleid is in zeer korte tijd na het aantreden van het vierde kabinet-Balkenende tot stand gekomen. In minder dan anderhalf jaar tijd zijn met alle achttien betrokken steden overeenkomsten («charters») getekend over de lokale aanpak van de veertig aandachtswijken (zie figuur 1).

Figuur 1 Tijdschema krachtwijkenbeleid



2.2.1 Kritiek

Het beleid heeft in de ontwikkelingsfase tot kritiek geleid. Er was bijvoorbeeld twijfel over de methode die de minister had gebruikt voor de selectie van de wijken. De aanwijzing van de aandachtswijken op basis van gegevens over viercijferige postcodegebieden zou volgens sommigen tot betwistbare uitkomsten hebben geleid, omdat de leefbaarheidsproblematiek binnen zulke omvangrijke gebieden sterk kan variëren. De minister voor WWI had voor de grofmazige geografische indeling op basis van viercijferige postcodes gekozen, omdat zij op dat moment niet beschikte over nauwkeuriger objectieve maatstaven.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd in de zes door ons onderzochte steden kwam naar voren dat de 27 wijken die de minister in deze steden tot aandachtswijk bestempelde, door stadsbestuur en woningcorporaties in zijn algemeenheid wel degelijk worden gezien als de gebieden in de stad met de meest urgente problematiek. De aandacht van het Rijk heeft bijgedragen aan het versneld ontwikkelen van een integrale lokale aanpak voor deze wijken, zo lieten onze gesprekspartners weten. Waar de wijkindeling als gevolg van de selectiemethode leidde tot de selectie van buurten met minder problematiek, hebben de lokale partijen daar in hun uitvoeringsprogramma's rekening mee gehouden.

Wel zijn de wijkactieplannen, en ook de afspraken over de inzet van de

woningcorporaties, in een aantal steden onder grote tijdsdruk tot stand gekomen, zo kwam uit onze gesprekken naar voren. Daarom zijn in een aantal steden vooralsnog slechts voor een periode van twee jaar concrete uitvoeringsafspraken gemaakt (zie verder deel II, hoofdstuk 3).

2.2.2 Onduidelijkheid over financiering

Tot eind augustus 2007 had de minister voor WWI het voornemen om via een wettelijke regeling de woningcorporaties een heffing op te leggen en zo gelden vrij te maken voor de wijkaanpak. De achttien gemeenten met aandachtswijken zouden daardoor rechtstreeks (zonder instemming van de plaatselijke woningcorporaties) middelen ter beschikking krijgen voor de financiering van hun wijkactieplannen. Aedes verzette zich namens de woningcorporaties tegen dit plan van de minister. In plaats van een verplichte heffing zou volgens Aedes gekozen moeten worden voor extra investeringen door de corporaties in de veertig wijken, tot een nader overeen te komen bedrag per jaar.

In september 2007 sloten de minister voor WWI en Aedes een principe-akkoord («onderhandelaarsakkoord» genoemd) over de financiering van de wijkaanpak. Overeengekomen werd dat de woningcorporaties met ingang van 2008 gedurende tien jaar € 250 miljoen per jaar extra zouden investeren in de veertig aandachtswijken. Om dit financieel mogelijk te maken spraken de partijen af dat de corporaties die geen (of nauwelijks) bezit hebben in de veertig wijken, hieraan in totaal (over de genoemde periode van tien jaar) € 750 miljoen zouden bijdragen. Voor dit doel zou er een investeringsfonds komen waaraan deze corporaties naar draagkracht zouden bijdragen.²

Aedes zou een voorstel voor het investeringsfonds uitwerken. De vereniging van woningcorporaties heeft dit driemaal geprobeerd, maar geen van de voorstellen voldeed aan de voorwaarde van de minister dat het fonds in totaal € 750 miljoen aan extra financiële ruimte zou opleveren voor de corporaties in de veertig wijken. Aedes stelde zich onder het motto «investeren, niet doneren» op het standpunt dat van een vermogensoverdracht van € 750 miljoen geen sprake kon zijn.

De impasse die aldus ontstond, doorbrak de minister voor WWI in januari 2008 met het besluit om de woningcorporaties buiten de veertig wijken voor 2008 een heffing van € 75 miljoen op te leggen ten behoeve van een bijdrage aan de corporaties mét een opgave in de veertig wijken. Ze gaf daarbij aan dat ook in de jaren 2009 tot en met 2017 € 75 miljoen per jaar beschikbaar zal moeten komen als extra financiële ruimte voor de corporaties in de veertig wijken.

2.2.3 Extra gelden vanuit het Rijk

Op 30 mei 2008 maakte de minister voor WWI bekend dat het kabinet voor de periode 2008–2010 € 157 miljoen extra zou vrijmaken voor medefinanciering van de wijkactieplannen. In totaal kwam daarmee de rijksbijdrage ter ondersteuning van het beleid in de veertig aandachtswijken uit op € 216 miljoen (zie voor de precieze opbouw van dit bedrag deel II, hoofdstuk 2).

² Aedes stelt zich overigens op het standpunt dat niet is afgesproken dat corporaties met bezit in de veertig wijken gesteund zouden worden.

2.3 Uitwerking van het beleid in de steden

2.3.1 Discussie over inzet corporatiemiddelen

Doordat er maandenlang onduidelijkheid bestond over de financiering van het krachtwijkenbeleid, is in de meeste door ons onderzochte gemeenten met de woningcorporaties gestreden over de inzet van de corporatiemiddelen.

De gemeenten waren er lange tijd van uitgegaan dat zij rechtstreeks geld van het Rijk zouden krijgen voor de financiering van hun wijkactieplannen. Uiteindelijk bleek dat zij moesten onderhandelen met de corporaties over de onderdelen van de plannen die deze laatsten voor hun rekening zouden nemen. Niet alle corporaties toonden zich bereid om alle activiteiten uit de wijkactieplannen te financieren. Met name rond de *sociale* problematiek in de wijk zagen corporaties niet altijd een rol voor zichzelf weggelegd. Het verschil van mening spitste zich toe op de vraag welke taken tot de verantwoordelijkheid van corporaties horen en welke niet.

Een belangrijk obstakel in deze discussie vormde het Besluit beheer sociale huursector (BBSH), waarin de toegestane werkzaamheden van woningcorporaties worden afgebakend tot de terreinen wonen, leefbaarheid, zorg en bewonersparticipatie. Vier van de in het *Actieplan Krachtwijken* benoemde aandachtsgebieden («werken», «leren & opgroeien», «integreren» en «veiligheid») passen niet automatisch en zeker niet volledig in dit BBSH-kader.

De ruime interpretatie die de minister later in overleg met Aedes aan de taakvelden in het BBSH heeft gegeven (WWI, 2007i), heeft dit spanningsveld slechts gedeeltelijk kunnen wegnemen. De toenemende aandacht voor de oplossing van de sociale problematiek in de wijken zorgt ervoor dat corporaties in hun taakuitoefening meer en meer de grenzen van het BBSH opzoeken, en deze in enkele gevallen zelfs dreigen te overschrijden. In andere gevallen blijken corporaties juist maar in beperkte mate bereid om sociale activiteiten uit de wijkactieplannen te financieren.

2.3.2 Bereidheid tot ambitieuze aanpak

Ondanks de problemen in de aanlooperperiode is er in alle zes steden die wij in ons onderzoek hebben betrokken, bij gemeentebestuur en corporaties bereidheid ontstaan om de problemen in de aandachtswijken van deze steden gezamenlijk aan te pakken. Daarbij zijn concrete afspraken gemaakt over de taken die de gemeente en de corporaties voor hun rekening zullen nemen. De aanpak van de sociale problematiek in de wijken heeft in die afspraken nadrukkelijk extra aandacht gekregen.

De investeringen die de corporaties voor de komende tien jaar willen gaan doen zijn in de door ons onderzochte steden veel groter dan de minister in het kader van het krachtwijkenbeleid heeft verlangd (zie voor voorbeelden deel II, hoofdstuk 3).

2.3.3 Praktische toepasbaarheid «additionaliteitsnorm»

Een groot deel van de toegezegde investeringen en uitgaven waren de corporaties overigens ook zonder het krachtwijkenbeleid al van plan te doen. De Tweede Kamer heeft de minister gevraagd hoe zij zal nagaan of de overeengekomen corporatie-inzet extra (additioneel) zal zijn en niet bestaat uit oude plannen of afspraken (Tweede Kamer, 2008a). De minister heeft daarop aangegeven dat plannen van vóór het verschijnen van het

Actieplan Krachtwijken niet mogen meetellen als extra inzet van de corporatiesector.

Dit criterium van de minister sluit echter niet aan bij de lokale praktijk. Het krachtwijkenbeleid vormt in veel gemeenten namelijk een aanvulling op een breder proces van samenwerking tussen gemeente en corporaties, dat al langer bestaat. De mate van additionaliteit kan vanwege deze langlopende samenwerking – waarin sprake is van harde en minder harde toezeggingen uit het verleden – niet exact worden vastgesteld. Met name is niet mogelijk om vast te stellen welk deel van de corporatiemiddelen *vanwege* het krachtwijkenbeleid extra zal worden geïnvesteerd.

Voor het toekomstperspectief van de wijken is de vraag of er sprake is van additionele investeringen of niet overigens niet zo relevant. Belangrijk is vanuit dat perspectief alleen het feit *dat* er op dit moment substantieel wordt geïnvesteerd om de problemen in de wijken op te lossen. Het krachtwijkenbeleid heeft bovendien niet alleen geleid tot forse extra investeringen, maar ook tot afspraken over het versneld uitvoeren van bestaande voornemens om te investeren.

2.4 Financiële slagkracht corporaties

Veel corporaties in de zes door ons onderzochte steden beschikken vooralsnog over ruim voldoende middelen om hun aandeel in de uitvoering van het krachtwijkenbeleid te kunnen financieren. Gemiddeld genomen zijn de woningcorporaties met bezit in de veertig wijken iets minder vermogend dan de corporaties elders in het land, maar onder de corporaties in de veertig aandachtswijken bevinden zich zeer vermogende en onder de overige bevinden zich ook enkele zeer onvermogende corporaties.

In gesprekken met directeurs en medewerkers van veertien corporaties in de door ons onderzochte steden, gaf één corporatie te kennen niet te beschikken over het vermogen om de gevraagde inzet in het krachtwijkenbeleid te kunnen financieren. Een aantal corporaties gaf aan dat het beter zou zijn als de heffing die de minister voor WWI – in ieder geval voor 2008 – via het CFV aan de corporaties oplegt, alleen zou worden opgelegd ten behoeve van de corporaties die het echt nodig hebben. De meeste corporaties in de door ons onderzochte steden gaven desgevraagd aan wel een aanvraag voor financiële ondersteuning te zullen doen als zij daarvoor in aanmerking komen.

2.5 Overeenkomsten tussen Rijk en steden

De overeenkomsten («charters») die het Rijk met de achttien krachtwijk-gemeenten heeft gesloten, hebben als doel de wederzijdse afspraken over de inzet voor het krachtwijkenbeleid vast te leggen.

In het *Actieplan Krachtwijken* was vastgelegd dat in de charters de beoogde maatschappelijke effecten («outcomedoelstellingen») van de lokale inspanningen zouden worden vastgelegd. De charters die zijn afgesloten bevatten evenwel niet alleen outcomedoelstellingen maar ook doelstellingen die de prestaties (activiteiten) beschrijven die gemeenten zullen leveren, oftewel «outputdoelstellingen».

Voor zover de charters wél outcomedoelstellingen bevatten, zijn er grote onderlinge verschillen. Deze verschillen zijn maar voor een beperkt deel verklaarbaar uit verschillen tussen de wijken in de daar voorkomende problemen en verschillen in de aanpak van problemen. Ook bij de aanpak van eenzelfde maatschappelijk probleem blijken daaraan in het ene charter andere indicatoren gekoppeld dan in het andere charter. Het probleem van bewoners die buiten het arbeidsproces staan bijvoorbeeld,

wordt in sommige charters gemeten aan de hand van de omvang van de geregistreerde werkloosheid en in andere aan de hand van het percentage bijstandsontvangers.

Aan uniformering van de wijze waarop de in de charters opgenomen doelen gemeten worden, is niet merkbaar aandacht besteed. Dat is spijtig, want uniforme, concrete indicatoren kunnen een goede basis bieden voor de monitoring van het krachtwijkenbeleid op nationaal niveau door de minister voor WWI.

In enkele charters zijn ook reeds bestaande afspraken tussen Rijk en gemeente opgenomen. De minister voor WWI heeft er de voorkeur aan gegeven om deze afspraken in de charters te herhalen, om zo een totaalbeeld te geven van de ambities voor de wijken. Het gevolg hiervan is wel dat de in het charter opgenomen afspraken slechts ten dele additioneel zijn, waardoor niet duidelijk meer zichtbaar is welke maatschappelijke effecten nu precies met de wijkactieplannen bereikt moeten worden.

2.6 Ministeriële verantwoordelijkheid

De gemeenten hebben in het *Actieplan Krachtwijken* de regierol toegewezen gekregen bij het opstellen van wijkactieplannen en bij het maken van afspraken met de lokale partners, waaronder de woningcorporaties. Het Rijk heeft de rol gekozen van «inspirator» en «aanjager». Als programmaminister Wijken draagt de minister voor WWI een coördinerende verantwoordelijkheid voor het totale beleid gericht op de bestrijding van achterstanden in de aandachtswijken. Haar instrumenten om rechtstreeks te sturen op specifieke onderdelen van dit beleid zijn echter beperkt.

Het kabinet had, zoals hiervoor uiteengezet, aanvankelijk het voornemen om de financiering van de wijkactieplannen te laten opbrengen door de woningcorporaties en de betrokken gemeenten. In die situatie zou de minister voor WWI, aangezien er in aanvulling op het generieke rijksbeleid dan geen gelden vanuit de rijksbegroting rechtstreeks naar de veertig wijken zouden vloeien, tegenover de Tweede Kamer geen directe verantwoording verschuldigd zijn over de daar geleverde prestaties.

In tweede instantie werd echter besloten tot een aanvullende rijksbijdrage van € 157 miljoen voor de periode 2008–2011, ter medefinanciering van de gemeentelijke activiteiten zoals vastgelegd in de wijkactieplannen (zie § 2.2.3). De minister heeft per brief aan de Tweede Kamer gemeld dat zij geen nadere voorwaarden wil stellen aan de beschikbaarstelling van deze bedragen, anders dan dat zij moeten worden ingezet ten behoeve van de medefinanciering van de wijkactieplannen (WWI, 2008e). In dezelfde brief meldt de minister dat zij de € 157 miljoen ter beschikking wil stellen via de integratie-uitkering respectievelijk via de decentralisatie-uitkering van het Gemeentefonds. De voortgang van de besteding van de middelen wil de minister aan de orde stellen in de jaarlijkse bestuurlijke overleggen met de gemeenten, zo schrijft zij.

Bij dit laatste punt willen wij een kanttekening plaatsen. Gemeenten hebben (formeel) *volledige bestedingsvrijheid* ten aanzien van de besteding van via het Gemeentefonds verstrekte middelen.³ Dit roept de vraag op wat de verantwoordelijkheid van de minister voor WWI kan zijn voor de uitvoering en/of de resultaten van het krachtwijkenbeleid. Het kabinet heeft, in weerwil van de formele rolverdelingen, uitdrukkelijk een *eigen verantwoordelijkheid* voor de toekomst van de veertig

³ Financiële verhoudingswet, artikelen 5, 6 en 13.

aandachtswijken neer willen leggen bij de minister voor WWI. Dit is zowel in het coalitieakkoord als in het *Actieplan Krachtwijken* vastgelegd. Op basis hiervan en op basis van de informatie-uitwisseling tussen de minister voor WWI en de Tweede Kamer, gaan wij ervan uit dat de minister voor WWI ten minste een verantwoordelijkheid voor het functioneren van het systeem (ook wel «systeemverantwoordelijkheid» genoemd) voor de wijkaanpak heeft aanvaard.

Systemeverantwoordelijkheid van de minister

Ook al heeft de minister geen bevoegdheden of mist hij/zij bepaalde bevoegdheden in het beleid, dan nog is hij/zij altijd verantwoordelijk voor (de vormgeving van) het beleid en/of het wettelijk kader, en de voorstellen voor de eventuele wijzigingen hierin. Hij/zij heeft dus altijd ten minste een algemene ministeriële verantwoordelijkheid.

De Algemene Rekenkamer ziet het als de algemene verantwoordelijkheid van de minister dat het beleidsarrangement zo is ingericht dat het beleid de gewenste resultaten op kan leveren c.q. dat met het arrangement het beleidsprobleem kan worden opgelost.

Overigens constateren wij dat er – ook buiten het krachtwijkenbeleid – verschillende vormen van verantwoordelijkheid worden onderscheiden: behalve systeem- versus resultaatverantwoordelijkheid ook directe versus indirecte verantwoordelijkheid. Het is niet altijd duidelijk hoe deze vormen van verantwoordelijkheid zich verhouden tot de gekozen financierings-systematiek. Wij werken dit punt hier niet nader uit; in een afzonderlijke publicatie zullen wij erop terugkomen.

Wij stellen vast dat het kabinet (in afwijking van de heersende tendens om beleidsverantwoordelijkheden decentraal te laten vervullen) in het krachtwijkenbeleid kiest voor een sterkere eigen verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid.

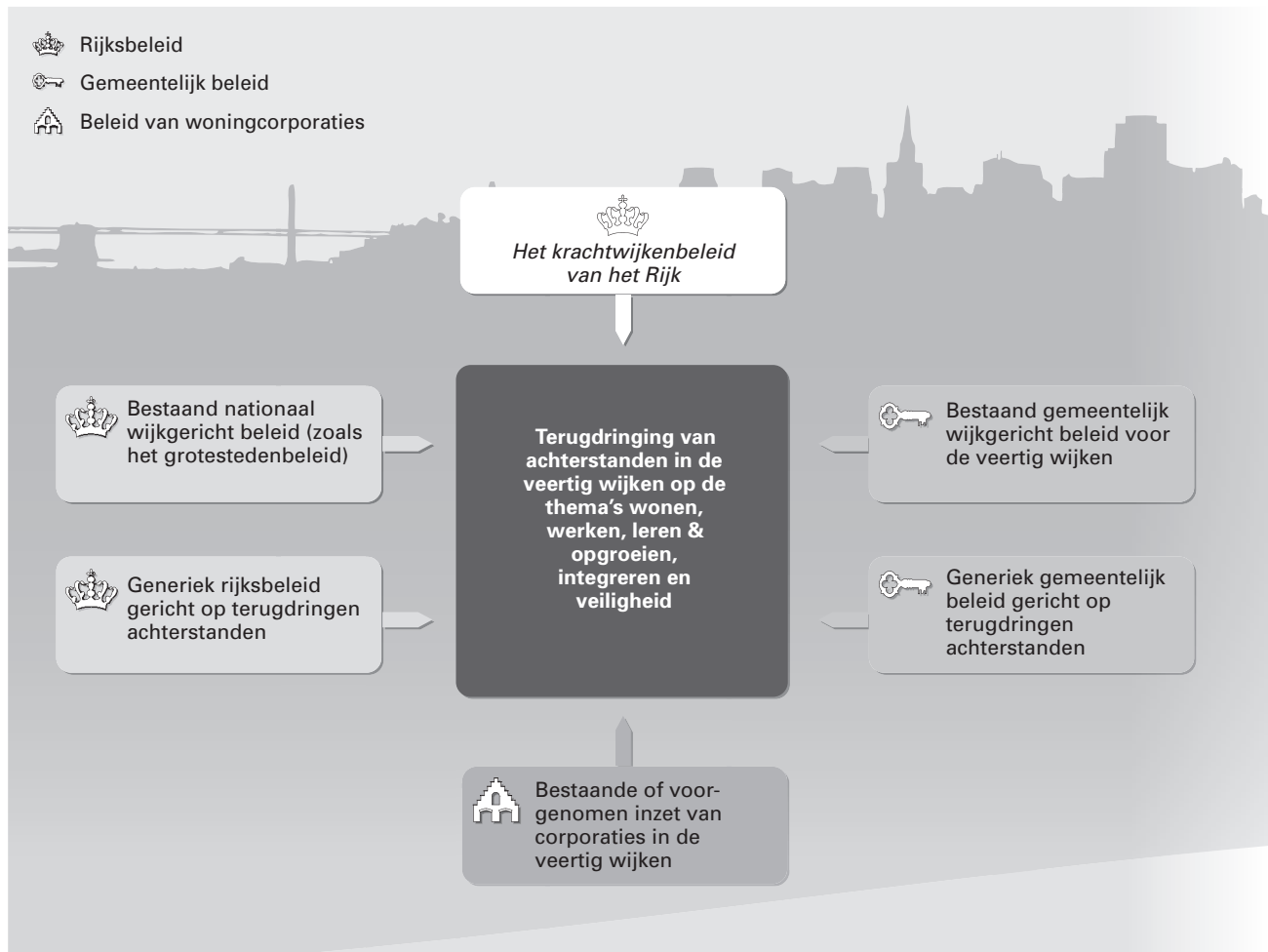
Het sturingsinstrumentarium waarover de minister voor WWI bij de invulling van deze verantwoordelijkheid kan beschikken, is (vooralsnog) echter zeer beperkt. Gemeenten hebben immers een autonome verantwoordelijkheid op de meeste beleidsthema's van het krachtwijkenbeleid. En ook als het gaat om de rol van de woningcorporaties in de aandachtswijken heeft de minister slechts beperkte sturingsmogelijkheden. De minister beschikt bovendien slechts in beperkte mate over informatie aan de hand waarvan zij kan beoordelen of woningcorporaties lokaal naar vermogen presteren.⁴

2.7 Verantwoording over doelrealisatie

Het krachtwijkenbeleid is niet de eerste en zeker ook niet de enige beleidsimpuls in de richting van achterstandswijken in Nederland. Het beleid vormt een aanvulling op een reeks van al bestaande beleidsinspanningen zowel van Rijk als gemeenten. Figuur 2 geeft hiervan een beeld.

⁴ Op de achtergrond speelt hier een meer fundamentele discussie over de sturing van de corporatiesector door de rijksoverheid en de werking van het in § 2.3.1 besproken Besluit beheer sociale huursector (BBSH). Deze discussie valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Figuur 2 Het krachtwijkenbeleid in aanvulling op ander beleid



De veelheid aan beleid en de daarbij behorende geldstromen maakt het onmogelijk om de netto effectiviteit van de verschillende interventies in het kader van de beleidsverantwoording scherp van elkaar te onderscheiden. Het toeschrijven van bereikte resultaten aan één specifieke geldstroom wordt nog verder bemoeilijkt doordat de woningcorporaties een deel van de met de minister voor WWI afgesproken inzet ook zonder het krachtwijkenbeleid gepleegd zouden hebben, terwijl tegelijkertijd inmiddels duidelijk is dat de investeringen die de corporaties in de aandachtswijken gaan doen waarschijnlijk veelomvattender zullen zijn dan op basis van het akkoord tussen minister en Aedes is afgesproken.

Een en ander betekent dat het niet haalbaar is om bij de verantwoording over de realisatie van het krachtwijkenbeleid de effectiviteit van afzonderlijke interventies te bepalen. Uiteindelijk gaat het erom dat met alle gecombineerde inspanningen het beoogde resultaat bereikt wordt. In termen van verantwoording impliceert dit dat de minister voor WWI, vanuit haar systeemverantwoordelijkheid, aan de Tweede Kamer verantwoording zal afleggen over het bereiken van de *doelen* van het beleid. Zij kan niet worden aangesproken op de resultaten die al dan niet in individuele wijken worden geboekt met specifieke interventies, maar zij

zal wel inzicht moeten verschaffen in de mate waarin gemeenten en corporaties samen met de rijksoverheid hun verantwoordelijkheid hebben waargemaakt en de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten voor de veertig wijken en hun wijkbewoners met het krachtwijkenbeleid worden c.q. zijn bereikt. Voor de verantwoording door de minister voor WWI aan de Tweede Kamer is goede meting van de maatschappelijke ontwikkelingen in de veertig aandachtswijken derhalve van groot belang.

2.8 Belang van monitoring en «beleidsleren»

De complexiteit van de maatschappelijke problemen in de aandachtswijken is groot. Er is weinig bekend over hoe de factoren waarop verschillende problemen betrekking hebben, zoals de kwaliteit van woningen, de kwaliteit van de leefomgeving, de (door bewoners ervaren) veiligheid, de sociaal-economische positie van bewoners en de integratie van bewoners van buitenlandse afkomst, precies met elkaar samenhangen.

In zo'n situatie is het niet goed mogelijk om van te voren «uit te rekenen» welke beleidsmaatregelen het gewenste effect zullen hebben. Wel haalbaar is het om een breed en gevarieerd beleidsinstrumentarium in te zetten en de effectiviteit daarvan in de praktijk te laten blijken. Dit is dan ook de werkwijze die in de aandachtswijken wordt gevolgd. De wijkactieplannen bevatten zeer uiteenlopende beleidsinterventies, toegespitst op de specifieke lokale problematiek.

Deze werkwijze maakt het van groot belang om de beleidsinzet te evalueren en de effectiviteit ervan te beoordelen. Alleen op die manier kan het lokale beleid immers bijdragen aan vergroting van de kennis over wat de meest effectieve en doelmatige oplossingen zijn voor de wijkenproblematiek. We spreken dan van *beleidsleren*.

Zo nodig kan de verkregen kennis over succesvolle interventies ook worden benut om de bestrijding van achterstanden in wijken waar een ándere aanpak wordt gevolgd, op onderdelen bij te sturen. Kennis over lokaal bereikte resultaten moet dan wel worden gedeeld met de actoren in de overige wijken. Dit stelt hoge eisen aan het beleidsinformatiesysteem waarmee het beleid in de verschillende wijken wordt *gemonitord* (meer hierover in hoofdstuk 3).

3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk geven we om te beginnen de hoofdconclusie van ons onderzoek. Deze heeft betrekking op de monitoring van en de verantwoording over het krachtwijkenbeleid. Vervolgens presenteren we nog enkele aanvullende conclusies en aanbevelingen.

3.1 Hoofdconclusies en aanbevelingen

3.1.1 Hoofdconclusies

Het beleidsinformatiesysteem waarmee de minister voor WWI het krachtwijkenbeleid monitort bevat een aantal goede instrumenten om de voortgang van het beleid in de wijken te bewaken en eventuele ongewenste neveneffecten te signaleren.

Meting van de mate waarin de doelen van het beleid worden bereikt zal plaatsvinden via de «Outcomemonitor Krachtwijken». Tevens is voorzien in een langlopend onderzoek naar de bewoners van de aandachtswijken, waarmee kan worden nagegaan wat de gevolgen zijn van verhuisbewegingen van en naar de wijk.

Daarnaast is een nieuw instrument ontwikkeld, de «Leefbaarometer». Het gaat hier om een tweejaarlijkse meting van de leefbaarheid in alle buurten in Nederland, met behulp van een speciaal daarvoor ontwikkeld registratiemodel. De eventuele verplaatsing van problemen naar andere wijken (ook wel «waterbedeffecten» genoemd) kunnen met dit instrument goed in beeld worden gebracht.

De minister zal op basis van de lokale beleidsverantwoordingen de voortgang van de uitvoering van het beleid volgen («outputmonitor»). Ook zal door middel van kwalitatief onderzoek naar «ongezochte opbrengsten» van de verschillende beleidsinterventies getracht worden om maximaal lering te trekken uit het gevoerde beleid.

Wij zijn positief over de aandacht die «beleidsleren» krijgt in de opzet van de monitoring. Wij vinden het belangrijk dat maximaal lering wordt getrokken uit het gevoerde beleid, zodat de problemen zo doelmatig en effectief mogelijk kunnen worden bestreden en daadwerkelijk maatschappelijk resultaat kan worden bereikt in de meest kwetsbare wijken in Nederland. Dit is naar ons oordeel veel relevanter dan dat er wordt «afgerekend» op al dan niet behaalde deelsuccessen.

Toch zien wij nog een aantal mogelijkheden voor verbetering in de wijze waarop de minister de monitoring van het beleid heeft georganiseerd. Zo zou er volgens ons nog beter lering uit het beleid in de wijken getrokken kunnen worden als het kwalitatieve onderzoek dat vanuit WWI aanvullend op de gemeentelijke beleidsevaluaties wordt gedaan, zich niet alleen zou richten op «ongezochte opbrengsten» maar ook op onverwachte *negatieve* effecten van het beleid. Bovendien vinden wij het voor het beleidsleren van groot belang dat lokale beleidsevaluaties op een objectieve en onderling vergelijkbare manier worden beschreven. Onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van lokale effectiviteitsonderzoeken kan daaraan bijdragen.

Een tweede punt van aandacht betreft de verantwoording die de minister voor WWI tweejaarlijks zal afleggen over de mate waarin de beleidsdoelen in de veertig aandachtswijken worden bereikt. Deze verantwoording zal zij geven op basis van een zogenoemde *outcomemonitor*. Het gaat hier om tweejaarlijkse publicatie van eventuele veranderingen die zijn opgetreden in de maatschappelijke situatie in de veertig aandachtswijken en de

gemeenten waarin deze liggen. De nulmeting is op 14 juli 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden.

In de manier waarop de doelrealisatie zal worden gemeten zien wij nog een aantal tekortkomingen. Zo heeft de minister voor WWI nog onvoldoende scherp gedefinieerd welke maatschappelijke veranderingen zij nu precies op welk moment in de veertig wijken bereikt wil hebben. Daardoor zal de outcomemonitor voorsnog onvoldoende inzicht aan de Tweede Kamer en de burger bieden in de vraag of de doelen van het krachtwijkenbeleid daadwerkelijk worden bereikt. De indicatoren waarop gescoord zou moeten worden zijn niet alleen onvoldoende gespecificeerd, ze dekken bovendien de relevante beleidsterreinen van het krachtwijkenbeleid nog onvoldoende af. Door de monitor uit te breiden met enkele thans nog ontbrekende beleidsindicatoren en door vooraf de beoogde maatschappelijke veranderingen scherper te benoemen, kan de bruikbaarheid van de nulmeting worden vergroot.

3.1.2 Toelichting

Opzet van het beleidsinformatiesysteem

De minister voor WWI heeft op 1 juli 2008 een opzet voor het beleidsinformatiesysteem voor het krachtwijkenbeleid aangeboden aan de Tweede Kamer (WWI, 2008f). Het beleidsinformatiesysteem zal bestaan uit de volgende acht onderdelen:

1. Outcomemonitor Krachtwijken: tweejaarlijkse publicatie van maatschappelijke effecten van het beleid in de veertig aandachtswijken en de gemeenten waarin deze liggen. De nulmeting is gepubliceerd op 14 juli 2008 (WWI, 2008g).
2. Longitudinaal onderzoek: kwantitatieve studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek naar de verhuisbewegingen van en naar de aandachtswijken gedurende een langere periode.
3. Onderzoek naar «waterbedeffecten»: een studie naar de mogelijke verschuiving van problemen van de ene naar de andere wijk. Hierbij wordt gebruikgemaakt van gegevens uit de Leefbaarometer (zie hierna onder 8).
4. Outputmonitoring: kwalitatief onderzoek naar de effecten van de verschillende beleidsinterventies, waarbij aangesloten wordt bij de gemeentelijke planning- en controlcyclus. De resultaten zullen door de minister worden gebruikt om lessen te trekken, «kennisdelen» te organiseren en verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer.
5. Kwaliteitskaart bewonersparticipatie: onderzoek waarmee in beeld wordt gebracht in welke mate en hoe bewoners participeren bij de totstandkoming en uitvoering van de wijkactieplannen.
6. Onderzoek naar ongezochte opbrengsten: project waarin getracht wordt om positieve, onbedoelde resultaten en effecten van het beleid in kaart te brengen.
7. Bewonerspeiling: enquête onder wijkbewoners. De resultaten dienen als input voor het jaarlijkse bestuurlijke overleg van de minister voor WWI met de achttien steden.
8. Leefbaarometer: tweejaarlijkse meting van de ontwikkeling van de leefbaarheid in alle Nederlandse buurten met behulp van een speciaal daarvoor ontwikkeld registratiemodel.

Ten slotte wil de minister voor WWI voor het eind van de kabinetsperiode nog een – lichte vorm van – visitatie in de wijken plaats laten vinden. Welke vorm en inhoud deze visitatie moet krijgen is ons thans nog niet bekend.

In opzet bevat het beleidsinformatiesysteem naar ons oordeel een goede mix van instrumenten om de voortgang van het wijkgerichte beleid en eventuele ongewenste neveneffecten te monitoren.

Met het longitudinale bewonersonderzoek naar verhuisbewegingen kunnen effecten van het beleid worden bestudeerd die niet worden gemeten met onderzoek op wijkniveau. Het is immers goed denkbaar dat inwoners van een wijk met bepaald beleid geholpen worden, maar dat deze mensen vervolgens de wijk verlaten, waarna nieuwe kansarmen instromen. Met het bewonersonderzoek kunnen dit soort effecten worden gemeten.

De Leefbaarometer biedt op een groot aantal indicatoren (woningvoorraad, publieke ruimte, voorzieningen, sociaal-economische positie, bevolkingssamenstelling, levensfase, sociale samenhang en veiligheid) gegevens voor alle postcodegebieden in Nederland, waardoor het mogelijk wordt op deze beleidsterreinen de eventuele verplaatsing van problemen (waterbede-effecten) in beeld te brengen.

Positief vinden wij ook dat het beleidsinformatiesysteem onderzoek bevat naar bewonersparticipatie.

Op een aantal punten is het beleidsinformatiesysteem naar ons oordeel nog vatbaar voor verbetering. Wij bespreken deze punten hieronder.

Bevorderen van beleidsleren

Het beleidsleren (succesvol gebleken beleid bredere toepassing geven, niet werkend beleid bijsturen) vormt een belangrijk aandachtspunt in het beleidsinformatiesysteem van de minister voor WWI. Om deze leereffecten te faciliteren omvat het beleidsinformatiesysteem in aanvulling op de kwantitatieve onderzoeksmethoden ook meer kwalitatieve onderzoeksmethoden.

Een voorbeeld is het project waarin wordt gekeken naar «ongezochte opbrengsten» van het beleid. Wij tekenen daarbij aan dat zich evenzeer onbedoelde *negatieve* effecten kunnen voordoen; het project zou nog aan kracht winnen als ook naar deze effecten zou worden gekeken.

Daarnaast blijft het van groot belang om uit kwantitatieve studies eveneens maximaal lering te trekken, eventueel ook voor het beleid in andere wijken. Daarvoor is nodig dat effectiviteitsmetingen die op gemeentelijk niveau worden verricht naar de inzet van de concrete beleidsinstrumenten, van goede kwaliteit zijn. Gewaarborgd moet zijn dat de effecten objectief zijn beschreven, zodat ze vertaalbaar zijn naar andere wijken. Wij hebben in de zes gemeenten waar wij onderzoek deden gemerkt dat er grote behoefte is aan dergelijke kennis.

De minister voor WWI zou het beleidsleren kunnen faciliteren door, wellicht gekoppeld aan de visitatie die in het beleidsinformatiesysteem is voorzien, een onafhankelijke wetenschappelijke commissie de lokale beleidsevaluaties te laten beoordelen op kwaliteit en beleidsrendement, om vervolgens de uitkomsten actief te verspreiden. Het werk van een dergelijke commissie kan de minister ook behulpzaam zijn bij haar verantwoording aan de Tweede Kamer over het beleidsleren.

Metten van doelrealisatie

De Outcomemonitor Krachtwijken, die in opdracht van het Ministerie van VROM is ontwikkeld door het CBS, is primair bedoeld om in beeld te brengen in welke mate de doelen van het beleid in de veertig wijken worden gerealiseerd. Dit instrument vinden wij in zijn huidige vorm onvoldragen. In de op 14 juli 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden nulmeting (WWI, 2008g) staat niet welke van de gepresenteerde indica-

toren nu de beleidseffecten aangeven die met het beleid worden beoogd. De minister voor WWI heeft ook niet expliciet benoemd welke maatschappelijke effecten zij in de geselecteerde wijken wil realiseren. In algemene zin leiden wij uit het *Actieplan Krachtwijken* de wens af om de veertig wijken in tien jaar tijd hun achterstanden op de aldaar vermelde vijf thema's («wonen», «werken», «leren & opgroeien», «integreren» en «veiligheid») te laten inlopen.

De nulmeting van de outcomemonitor dekt deze vijf beleidsthema's uit het *Actieplan Krachtwijken* nog onvoldoende af. Datzelfde geldt voor de thema's (gezondheid en multiprobleemgezinnen) die aanvullend blijken te zijn benoemd in de wijkactieplannen en de charters die met de gemeenten zijn afgesloten.

Over gegevens die in beginsel beschikbaar zijn – zoals CITO-scores van de kinderen uit de wijk, of gegevens over taalachterstanden in de eerste jaren van het basisonderwijs – blijkt het CBS niet te kunnen beschikken. Ook de thema's veiligheid, kwaliteit openbare ruimte, sociale samenhang of buurtbetrokkenheid en het in de wijkactieplannen veelvuldig gesignaleerde probleem van gezinnen met meervoudige problematiek, worden in de nulmeting niet of onvoldoende bestreken. Daardoor zal de monitor in zijn huidige vorm onvoldoende kunnen bijdragen aan het kritisch volgen van het beleid en het zo nodig bijstellen daarvan.

Voor een deel hangt het ontbreken van gegevens in de outcomemonitor samen met het feit dat er geen betrouwbare meetgegevens beschikbaar zijn over kleine gebiedseenheden (zespositie-postcodegebieden). Echter, op veel beleidsvelden is wel degelijk objectieve, op registraties gebaseerde informatie beschikbaar. Deze informatie wordt immers al vergaard met de Leefbaarometer. Het gaat daarbij om informatie over *alle* zespositie-postcodegebieden in Nederland, waarmee zelfs effecten van beleid(sinterventies) uit het verleden kunnen worden geanalyseerd.

Hier staat tegenover dat de outcomemonitor op bepaalde aspecten inzicht biedt dat de Leefbaarometer niet kan bieden. Zo heeft de outcomemonitor als belangrijk voordeel boven de Leefbaarometer dat hierin gegevens worden gekoppeld afkomstig uit verschillende bronnen, zoals het Centrum voor Werk en Inkomen en de Gemeentelijke Basisadministratie, waardoor specifiek inzicht in bijvoorbeeld de arbeidsmarktpositie van allochtonen kan worden verkregen.

Wij menen dat op basis van een *combinatie* van de kwaliteiten van de Leefbaarometer en de outcomemonitor van het CBS (na uitbreiding met een beperkt aantal vooralsnog in beide monitorinstrumenten ontbrekende thema's zoals gezondheid, onderwijsprestaties en zo mogelijk multiprobleemgezinnen), een systeem kan worden ontwikkeld waarmee het mogelijk is de ontwikkeling van de veertig aandachtswijken nauwgezet te volgen.

Voor een groot aantal indicatoren kunnen, zonder veel extra inspanning, ook de andere woonwijken met dit systeem worden gevolgd. Vanuit de optiek van het beleidsleren vinden wij het van belang dat op transparante wijze periodiek wordt gemonitord of er elders wijken zijn waar de situatie minstens even zorgwekkend is of dreigt te worden.

Toegankelijkheid van beleidsinformatie

De gebruikswaarde van de outcomemonitor zou sterk toenemen als de gegevens op een openbaar toegankelijke website overzichtelijk grafisch zouden worden gepresenteerd. De huidige wijze waarop het CBS de voor de outcomemonitor verzamelde gegevens presenteert vinden wij,

vanwege het ontbreken van graphics, nog te wensen overlaten. Het gebruik op tal van moderne websites van zogenaamde «heatmaps» biedt hiervoor zeer bruikbare mogelijkheden en ook de recent gepubliceerde Sociale Index van de gemeente Rotterdam is een mooi voorbeeld. Een nadeel van het openbaar toegankelijk maken van monitorgegevens over alle aandachtswijken zou kunnen zijn dat hiervan een stigmatiserend effect uitgaat. De cijfers van de nulmeting zijn echter nu al volledig openbaar beschikbaar. Indien er vanwege het risico van stigmatisering van zou worden afgezien om de achterstandspositie van wijken op voor iedereen toegankelijke wijze (grafisch) te presenteren, is het ook een optie om alleen de vooruitgang of achteruitgang in de tijd te presenteren. Daarmee zou aan de Tweede Kamer en de bewoners van de veertig wijken eveneens inzicht kunnen worden geboden in de bereikte maatschappelijke effecten.

Aanvang van de effectmetingen

De minister voor WWI verwacht dat de maatschappelijke effecten in de veertig wijken pas over een aantal jaren zichtbaar zullen worden, omdat het krachtwijkenbeleid pas recent is ingezet. Wij achten het echter raadzaam om ook in de eerstkomende jaren de positie van de stedelijke wijken met de thans beschikbare instrumenten nauwlettend te volgen. Er is immers al veel langer sprake van wijkgericht beleid. Inzicht in de effecten van de totale beleidsinzet van de afgelopen jaren is naar ons oordeel van belang – zeker ook omdat nog geen zekerheid bestaat over de gelden die het Rijk na 2009 ter beschikking zal stellen voor het grote-stedenbeleid, het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing en het Besluit locatiegebonden subsidies. De thans beschikbare datasystemen kunnen voor de Tweede Kamer van grote betekenis zijn bij de besluitvorming hierover. De mogelijke maatschappelijke effecten van een eventuele korting op de rijksuitgaven voor stedelijke vernieuwing zijn vooralsnog onvoldoende in beeld.

3.1.3 Aanbevelingen

Wij bevelen de minister voor WWI aan om scherper te definiëren op welk moment zij op welke indicatoren maatschappelijk effect van het krachtwijkenbeleid verwacht.

Daarnaast bevelen wij aan de outcomemonitor zo spoedig mogelijk aan te vullen met ontbrekende onderdelen en de uitkomsten daarvan op een voor iedereen meer toegankelijke wijze te publiceren op internet.

Aangezien het krachtwijkenbeleid een aanvulling vormt op een veelomvattender pakket aan beleidsinterventies, achten wij de uitkomsten van deze monitor ook in de eerstkomende jaren van groot belang. Wij geven de minister in overweging om deze monitor, in navolging van de Leefbaarometer, voor zoveel mogelijk indicatoren gegevens te laten bevatten voor *alle* wijken in Nederland.

Om het beleidsleren te stimuleren en de verantwoording daarover te bevorderen, bevelen wij de minister voor WWI aan een onafhankelijke commissie in te stellen die de kwaliteit en de uitkomsten van lokale beleidsevaluaties kan toetsen. De uitkomsten van deze evaluaties zou de minister daarna actief moeten laten verspreiden onder de betrokken actoren in alle aandachtswijken.

3.2 Overige conclusies en aanbevelingen

3.2.1 Besluit beheer sociale huursector

Zoals vastgesteld in hoofdstuk 2 (§ 2.3.1) sluit het Besluit beheer sociale huursector (BBSH), waarin de toegestane werkzaamheden van woningcorporaties worden afgebakend tot de terreinen wonen, leefbaarheid, zorg en bewonersparticipatie, niet meer aan bij de actuele opvattingen over de rol van woningcorporaties. De ruime interpretatie die de minister voor WWI in overleg met Aedes aan de in het BBSH genoemde taakvelden heeft gegeven (WWI, 2007i), heeft dit spanningsveld in het krachtwijkenbeleid slechts in beperkte mate kunnen wegnemen. De toenemende aandacht voor de oplossing van de sociale problematiek in de wijken zorgt ervoor dat corporaties in hun taakuitoefening meer en meer de grenzen van het BBSH opzoeken, en deze in enkele gevallen zelfs dreigen te overschrijden.

3.2.2 Aanbeveling

Wij achten het voor het goed functioneren van de woningcorporaties van belang dat het BBSH wordt geëvalueerd.

Wij bevelen de minister voor WWI dan ook aan om de thans lopende discussie over de toekomstige rol en positie van de woningcorporaties op korte termijn af te ronden, het BBSH bij die gelegenheid te evalueren en indien nodig te actualiseren.

3.2.3 Financiële ondersteuning corporaties aandachtswijken

Zoals vastgesteld in hoofdstuk 2 (§ 2.4) geeft de financiële positie van woningcorporaties in Nederland een gevarieerd beeld te zien. Zowel binnen als buiten de veertig aandachtswijken zijn er corporaties die over aanzienlijk minder vermogen beschikken dan andere.

Wij zijn van oordeel dat, zodra dat technisch uitvoerbaar is, het beter zou zijn als in het kader van het krachtwijkenbeleid alleen een heffing aan corporaties wordt opgelegd ten behoeve van de corporaties die het echt nodig hebben – een opvatting die tijdens ons onderzoek ook door een aantal corporaties naar voren is gebracht. De minister voor WWI heeft op dit punt ook al toezeggingen gedaan aan de Tweede Kamer (WWI, 2008c).

3.2.4 Aanbeveling

Wij bevelen de minister voor WWI aan om, conform de toezeggingen die zij hierover heeft gedaan aan de Tweede Kamer, te bezien of de financiële ondersteuning aan corporaties met een opgave in het krachtwijkenbeleid vanaf 2009 en latere jaren gerelateerd kan worden aan hun financiële slagkracht.

4 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Wij hebben ons conceptrapport voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan de minister voor WWI, aan woningcorporatievereniging Aedes, aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Hieronder volgt een samenvatting van de reacties, gevolgd door ons nawoord. Een integrale weergave van de reacties is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

4.1 Reactie minister voor WWI

Op 19 september 2008 ontvingen wij de reactie van de minister voor WWI op ons onderzoek. De minister vindt dat het rapport goed inzicht geeft in de dilemma's rond het krachtwijkenbeleid, inclusief de monitoring en verantwoording ervan. Zij concludeert dat wij positief oordelen over de totale beleidsinformatiestructuur die haar ministerie heeft ontwikkeld en over de aandacht die het «beleidsleren» hierin krijgt. Ook stelt de minister vast dat in haar beleidsinformatiesysteem naar ons oordeel op evenwichtige wijze aandacht wordt besteed aan «wijken» en «bewoners». Gedeeltelijk herkent de minister de kritiekpunten die wij aandragen; zij zal de daarbij gedane aanbevelingen ter harte nemen. Op een aantal punten is de minister het niet (geheel) met ons eens.

De verantwoordelijkheid van de minister voor WWI

De minister schrijft dat er met het krachtwijkenbeleid geen verandering is aangebracht in de verdeling van de formele verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten. Wel is de wijze van samenwerking geïntensiveerd. Van rijkszijde is deze samenwerking gebaseerd op een actieve betrokkenheid en een gelijkwaardig partnerschap. Deze intensievere samenwerkingsverhouding is volgens de minister terug te zien in de wijze waarop de organisatie rond de wijkactieplannen en de charters is ingericht. Zo hebben de gemeenten de regie gevoerd bij de opstelling van de wijkactieplannen en de opname en uitwerking van de vijf thema's in de charters. Dit verklaart volgens de minister ook dat de wijkactieplannen en charters – ondanks de soortgelijke problematiek – regelmatig anders zijn opgezet en ingestoken. De minister heeft, zo schrijft zij, het rijksbeleid toegelicht, gemeenten geadviseerd, kritische vragen gesteld en faciliteiten aangeboden.

Gezien de zware problematiek in de betrokken wijken wil het kabinet zich maximaal inzetten voor de realisatie van de doelen per wijk en gemeenten terzake krachtig ondersteunen, onder andere via rijks(beleids)middelen. De minister benadrukt dat zij voortdurend opbouwend kritisch in gesprek blijft met de gemeenten en met andere betrokken partijen over hun inzet. De minister hoopt dat gemeenten haar ook op háár inzet en de inzet van het Rijk aanspreken.

In dit licht ziet de minister ook de afspraken over de monitoring. Zij geeft aan dat zij niet op geld monitort, maar op prestaties, en dat zij gemeenten kritisch aanspreekt op de realisatie van die doelstellingen. De minister ziet ook geen wezenlijke verandering optreden in de verhouding met de gemeenten, nu er apart wijkenbudget vanuit het Rijk beschikbaar is gekomen.

De doelrealisatie en monitoring

De minister deelt ons inzicht dat in de veertig aandachtswijken complexe problemen en meervoudige beleidsingrepen aan de orde zijn, die niet simpel langs een meetlat kunnen worden gelegd. Dit verklaart volgens de

minister ook waarom zij in het *Actieplan Krachtwijken* voor een kwalitatieve doelstelling heeft gekozen. Het opnemen van overkoepelende kwantitatieve doelstellingen in het *Actieplan Krachtwijken* zou op dat moment geen recht hebben gedaan aan de verscheidenheid van de problemen in de veertig wijken en aan de verantwoordelijkheid van de gemeenten om in de wijkactieplannen de eigen doelstellingen voor de betrokken wijken te formuleren.

De kwalitatief geformuleerde doelstelling uit het *Actieplan Krachtwijken* is door gemeenten en lokale partners, op basis van lokale informatie en in kritische dialoog met het Rijk, omgezet in kwantitatieve doelstellingen in de wijkactieplannen en charters. Door hun ongelijke basis zijn deze doelstellingen volgens de minister echter niet rijksbreed te vangen in één of meer kwantitatieve indicatoren. Conform onze aanbeveling om scherper te definiëren op welke indicatoren zij effect nastreeft, heeft de minister in de begroting voor 2009 de met gemeenten overeengekomen doelstellingen overkoepelend als volgt vertaald: «In 8 tot 10 jaar moet de achterstand van de veertig wijken ten opzichte van het gemiddelde van de stad zijn afgenomen». Ook geeft zij in de begroting voor elk van de vijf thema's aan op welke indicatoren zij de maatschappelijke effecten van het krachtwijkenbeleid verwacht.⁵ De minister gaat ervan uit dat de krachtwijken zich in de komende jaren als gevolg van het ingezette beleid op deze indicatoren zullen bewegen richting het gemiddelde van de stad.

Het beleidsinformatiesysteem en de outcomemonitor

De minister is het niet eens met onze hoofdconclusie over de positie van de outcomemonitor in de beleidsinformatiestructuur. De minister is van oordeel dat wij de outcomemonitor geïsoleerd bekijken van de overige instrumenten, terwijl de rol van de outcomemonitor moet worden geplaatst in het geheel van de beleidsinformatiestructuur die rond de wijkaanpak is opgezet.

In dit licht vindt de minister onze kritiek dat de outcomemonitor niet in staat is te signaleren of andere wijken achteruitgaan en er een «waterbed-effect» optreedt, niet juist. Deze signaalfunctie wordt juist geleverd door de Leefbaarometer, en het zou inefficiënt zijn om (te proberen) de outcomemonitor met deze functie uit te breiden, aldus de minister. Zij neemt dan ook onze aanbeveling om de outcomemonitor, net als de Leefbaarometer voor zoveel mogelijk indicatoren gegevens te laten bevatten voor *alle* wijken in Nederland, niet over.

Ook onze aanbeveling om te komen tot één monitorsysteem neemt de minister niet over, omdat de outcomemonitor en de Leefbaarometer elk een andere invalshoek hebben. Door de informatie uit beide instrumenten te combineren komen alle voor het beleid noodzakelijke gegevens ter beschikking, vindt de minister. Onze aanbeveling om de outcomemonitor zo spoedig mogelijk aan te vullen met ontbrekende onderdelen vindt de minister terecht. Zij geeft aan dat het CBS momenteel onderzoekt of er nog extra indicatoren kunnen worden ontwikkeld. De resultaten van deze analyse zijn in oktober beschikbaar en zullen – conform onze aanbeveling – leiden tot een uitbreiding van de monitor en een actualisatie van de nulmeting, aldus de minister.

Bevorderen van beleidsleren

Als in de verschillende monitors wordt geconstateerd dat er negatieve effecten optreden in de wijken, zal in het overleg met gemeenten worden nagegaan waardoor deze negatieve effecten worden veroorzaakt en welke maatregelen mogelijk zijn om deze ongewenste beleidseffecten tegen te gaan, schrijft de minister. Deze kennis zal vervolgens gedeeld worden met de andere gemeenten. Ook zal de minister aan gemeenten vragen om bij

⁵ In de WWI-begroting voor 2009 zijn de volgende indicatoren opgenomen: index leefbaarheid (thema «wonen»); arbeidsparticipatie, huishoudinkomen («werken»); percentage schoolverlaters met een startkwalificatie («leren & opgroeien»); arbeidsparticipatie onder niet-westerse allochtonen («integren»); index overlast en veiligheid («veiligheid»). In de begroting voor 2010 zullen twee indicatoren worden toegevoegd: index bedrijvigheid/werkgelegenheid («werken») en gezondheid.

evaluaties van ingezette instrumenten in de wijken te kijken naar mogelijke negatieve effecten.

Verder zal de minister, conform onze aanbeveling, een onafhankelijke commissie instellen om de kwaliteit en uitkomsten van lokale beleids-evaluaties te toetsen, en de uitkomsten van de getoetste evaluaties actief verspreiden onder de betrokken actoren in alle aandachtswijken en andere probleemwijken.

Toegankelijkheid van beleidsinformatie

De minister deelt onze kritiek op een toegankelijke en aantrekkelijke presentatie van de gegevens uit de outcomemonitor. Zij zal in overleg treden met het CBS om te bezien welke mogelijkheden er zijn om de presentatiewijze te verbeteren. Ook onze aanbeveling om te kiezen voor een presentatie van alleen de voor- of achteruitgang in wijken (om het risico van stigmatisering te vermijden) zal de minister bezien.

Aanvang van de effectmetingen

Op onze aanbeveling om direct te beginnen met de monitoring van maatschappelijke effecten in de wijken, geeft de minister aan dat de voortgang van het beleid ook gedurende de eerste beleidsperiode nauwgezet gemonitord zal worden en dat zij hierover zal rapporteren aan de Tweede Kamer. De minister merkt daarbij wel op dat het onrealistisch is om op korte termijn al substantiële effecten van het beleid te verwachten, omdat maatschappelijke effecten pas zichtbaar kunnen worden nadat het beleid in de wijkactieplannen en charters is vastgesteld en de eerste prestaties geleverd zijn.

Taakafbakening woningcorporaties in het BBSH

In reactie op onze aanbeveling om de discussie over de toekomstige rol en positie van woningcorporaties af te ronden en het BBSH te evalueren, geeft de minister aan dat zij op basis van de overeenkomsten tussen woningcorporaties en gemeenten nog niet tot de conclusie is gekomen dat structureel de randen van het afsprakenkader worden opgezocht. In de lopende discussie over de toekomstige rol en positie van woningcorporaties zal zij dit punt wel meenemen.

Financiële ondersteuning corporaties in de aandachtswijken

In antwoord op onze aanbeveling omtrent de financiële ondersteuning van de corporaties merkt de minister op dat zij bestuurlijk met Aedes heeft afgesproken dat in de komende periode nader over de modaliteiten van de bijzondere projectsteun gesproken zal gaan worden. Ons advies zal bij dit overleg betrokken worden.

4.2 Reactie Aedes

Op 12 september 2008 ontvingen wij de reactie van Aedes op ons onderzoek. De vereniging van woningcorporaties herkent zich in het geschetste beeld dat lokaal het krachtwijkenbeleid goed van de grond komt. Aedes ziet dat het krachtwijkenbeleid heeft geleid tot forse extra investeringen (vooral door corporaties) en tot concretisering en versneling van de aanpak. Maar ook en vooral heeft het beleid een intensivering en verbetering in de samenwerking tussen corporaties en gemeenten tot stand gebracht. Het commitment tussen partijen is toegenomen.

Oog voor beleidscontinuïteit

Aedes gaat in op de bedreigingen van de wijkaanpak die wij in deel II van ons rapport signaleren en op onze conclusie dat er gedurende een lange

periode prioriteit moet worden gegeven aan het krachtwijkenbeleid. Dit vergt continuïteit in de nu gekozen prioritering, aldus Aedes. In het rapport wordt echter geconstateerd dat de continuering van het grote-stedenbeleid (GSB, ISV) en de ongewijzigde voortzetting van het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) onzeker zijn. Voor de inzet van gemeenten, corporaties, bewoners en anderen – en voor het draagvlak voor de wijkaanpak – vindt Aedes het van groot belang dat sprake is van beleidscontinuïteit, zowel van dit kabinet als van volgende kabinetten.

Financiering wijkaanpak

Over de manier waarop wij in ons rapport de financiering van de wijkaanpak beschrijven, schrijft Aedes dat nadrukkelijker tot uitdrukking had kunnen worden gebracht dat de landelijke discussie van de inhoud afdwaalde: niet de wijken, maar de discussie over vermogensverevening kwam centraal te staan. Het ging niet meer over de inzet in de wijken – en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer bevestigen volgens Aedes dat het daarmee goed zit – maar over vermogensherverdeling. In deel I van het rapport wordt gesteld:

«Om dit (de extra investeringen, AR) financieel mogelijk te maken spraken partijen af dat de corporaties die geen (of nauwelijks) bezit hebben in de veertig wijken, hieraan in totaal (over de genoemde periode van tien jaar) € 750 miljoen zouden bijdragen».

Volgens Aedes is deze formulering niet correct omdat er geen afspraak is dat ondernemingen die eigenaar zijn van de sociale huurwoningen in de veertig wijken gesteund zouden worden. Er is afgesproken dat er voor de inzet in de veertig wijken extra geld van alle corporaties beschikbaar zou komen. Dus ook de corporaties met eigendom in de veertig wijken zouden daaraan meebetalen. Zoals destijds bekend en in dit onderzoek nogmaals gesignaleerd, ontbreekt volgens Aedes – een uitzondering daargelaten – de financiële noodzaak van steun. De lakmoesproef voor de minister bleek uiteindelijk niet of er voldoende zekerheid was dat de inzet in de veertig wijken tot stand zou komen (die was er; de corporaties tekenden de wijkactieplannen inclusief de financiële paragraaf en hadden voldoende vertrouwen in de bijdrage van alle andere corporaties via het Corporatie Wijkenfonds), maar of voornoemd bedrag per saldo over tien jaar tot vermogensoverheveling zou hebben geleid.

De heffing waartoe de minister besloten heeft is volgens Aedes beleidsmatig zeer inefficiënt, onder meer omdat nut en noodzaak van de bijzondere projectsteun niet wordt getoetst. Corporaties met een zware opgave in een krimpregio moeten geld naar de Randstad brengen, terwijl voor de corporaties aldaar de mogelijkheid om winst te maken aanzienlijk groter is. De situatie blijkt zich zelfs voor te kunnen doen 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 een recht op bijzondere projectsteun wordt toegekend. Deze verandering van ratio (niet het financieren van de wijkaanpak, maar de vermogensoverheveling staat centraal) en de inefficiëntie van de maatregelen zijn volgens Aedes de reden geweest van de in ons onderzoek gesignaleerde impasse.

Onze aanbeveling om alleen een heffing bijzondere projectsteun op te leggen ten behoeve van corporaties die het echt nodig hebben, sluit volgens Aedes aan bij gevoelens die breed in de sector leven.

Kiezen voor mensen

Wat de inhoud van de wijkactieplannen betreft herkent Aedes zich in onze constatering dat er vooral extra inspanning nodig is op het primaire taakveld van gemeenten. Aedes schrijft dat zij zich in het verlengde van haar visie op de rol van de corporaties, zoals verwoord in de AedesCode, constructief heeft opgesteld bij het ondersteunen van lokale partijen voor het maken van afspraken hierover. Uitgangspunten voor het afsprakenkader waren «samen werken in wat nodig is voor de wijk» en «succesvolle praktijken niet belemmeren». Niet regeltjes (BBSH), maar de mensen en hun problemen staan centraal.

Wij signaleren in ons rapport volgens Aedes terecht dat de huidige afbakening van het werkdomein van woningcorporaties niet meer aansluit bij actuele opvattingen over de rol van corporaties. Complexe problemen vragen om maatwerkoplossingen op lokaal niveau. Aedes hoopt, conform onze aanbeveling, de lopende discussie die zij met de minister voert over de toekomstige rol en positie van corporaties op korte termijn af te ronden. Een evaluatie van het BBSH ligt volgens Aedes, gelet op de bevindingen uit dit rapport en uit eerdere onderzoeken, minder voor de hand.

Vertrouwen

Aedes citeert onze constatering in deel I van het rapport dat:

«(...) het kabinet (in afwijking van de heersende tendens van decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheid) in het krachtwijkenbeleid kiest voor een sterkere eigen verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid.

Het sturingsinstrumentarium waarover de minister voor WWI bij de invulling van deze verantwoordelijkheid kan beschikken, is (vooralsnog) echter zeer beperkt.»

Volgens Aedes is de kracht van de gekozen aanpak juist dat er bestuurlijke druk is ontwikkeld, dat de *sense of urgency* is vergroot, dat er (bescheiden) stimulansen in het vooruitzicht zijn gesteld en dat – als kern – de concrete wijkaanpak als lokale aangelegenheid is herbevestigd. In de aanpak die met de minister werd afgesproken in het onderhandelaarsakkoord treedt de minister niet op als «wethouder van de veertig wijken». Onder druk van de Tweede Kamer heeft de minister toch een paar stappen gezet waardoor er veel ruis en ongenoegen is ontstaan, aldus Aedes. Een voorbeeld dat tot vandaag toe tot onenigheid aanleiding geeft betreft de achteraf eenzijdig vastgestelde peildatum van 16 juli 2007 voor de vraag of plannen «oud» zijn of niet en dus mogen meetellen voor de additionele inzet. Met dat soort bemoeienis ontstaat volgens Aedes het beeld van de superwethouder van de veertig wijken.

In de aanvankelijke aanpak werd een beroep gedaan op en vertrouwen uitgesproken in lokale partijen. Dat spreekt Aedes meer aan dan een situatie waarin de minister voortdurend stuurt op inhoud.

Anders dan in voornoemd citaat kan volgens Aedes de bestuurlijke aanpak van het krachtwijkenbeleid beter worden gekenschetst met de vaststelling dat het kabinet op een nieuwe wijze heeft bewerkstelligd dat een nationale prioriteit door lokale partijen wordt erkend en onderkend, en dat die partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en met hun kennis van de problematiek werken aan de kwaliteit van leven en wonen in de wijken.

4.3 Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG heeft op 12 september 2008 gereageerd op ons onderzoek. De VNG is van oordeel dat het beleidsinformatiesysteem waarmee de minister voor WWI het krachtwijkenbeleid monitort een aantal goede instrumenten bevat om de voortgang van het beleid in de wijken te bewaken en eventuele ongewenste neveneffecten te signaleren. In een relatief korte periode is een imposant beleidsinformatiesysteem ontwikkeld waar niet alleen de achttien betrokken gemeenten veel aan hebben, maar dat ook bijzonder waardevol is voor andere gemeenten in Nederland, aldus de VNG.

Met ons is de VNG positief over de aandacht die het «beleidsleren» krijgt in de opzet van de monitoring, omdat problemen in de wijk hiermee doelmatig en effectief kunnen worden bestreden en er aansprekende resultaten kunnen worden bereikt.

De VNG vindt dat de Leefbaarometer een belangrijk onderdeel is van het beleidsinformatiesysteem, omdat hiermee de leefbaarheid in *alle* buurten in Nederland in kaart wordt gebracht. De VNG geeft aan dat zij er van meet af aan voor heeft gepleit dat ook voor niet-krachtwijken gegevens inzichtelijk worden gemaakt om zo gemeenten in staat te stellen proactief in te grijpen mochten er zich problemen voordoen. De VNG werkt samen met WWI aan de vervolmaking van het beleidsinformatiesysteem.

Verbeterpunten

De VNG is van mening dat wij in het rapport een aantal waardevolle punten voor verbetering formuleren, en is bereid om samen met de minister en andere betrokkenen na te gaan hoe de door ons aangedragen verbeterpunten een bijdrage kunnen leveren aan een nog beter beleidsinformatiesysteem.

De VNG vindt onze aanbeveling om de outcomemonitor voor zoveel mogelijk indicatoren gegevens te laten bevatten voor *alle* wijken in Nederland, het meest verstrekkend en zeer interessant. Alle gemeenten zijn volgens de VNG gebaat met goede beleidsinformatie die op een toegankelijke wijze beschikbaar kan worden gesteld.

BBSH

De VNG juicht het toe dat de corporaties in toenemende mate aandacht geven aan de oplossing van de sociale problematiek in de wijken en daarmee de grenzen van het BBSH opzoeken, maar is met ons van mening dat voor het goed functioneren van de woningcorporaties een evaluatie van het BBSH gewenst is.

De VNG onderschrijft onze aanbeveling aan de minister voor WWI om de thans lopende discussie over de toekomstige rol en positie van de woningcorporaties af te ronden. Het moet ook in de toekomst duidelijk zijn en blijven hoe de gemeente zich verhoudt tot de corporatie en wat de gemeente van de corporatie (en vice versa) mag verwachten, aldus de VNG.

4.4 Reactie Centraal Fonds Volkshuisvesting

Het CFV heeft op 10 september 2008 een reactie gegeven op ons onderzoek. Het CFV constateert dat een aantal van onze aanbevelingen het werk en de positionering van het CFV raakt. Daarbij noemt het CFV de grenzen van het werkdomein van corporaties, de evaluatie van het BBSH, de sturing van het Rijk op de corporatiesector en de ontwikkeling van

visitatie (met in het verlengde daarvan de verhouding tussen horizontaal verantwoord en verticaal toezicht).

Het CFV geeft aan dat onze aanbevelingen over het BBSH (§ 3.2.2) zaken betreffen die ook het CFV bestuurlijk al enige tijd met de minister voor WWI bespreekt, omdat deze punten ook zijn genoemd in het rapport van de commissie-Schilder uit 2006.⁶ Het CFV onderschrijft de inhoud van het rapport-Schilder op het punt van het vastleggen van uitgangspunten voor toekomstig verticaal toezicht.

Over onze aanbeveling om alleen projectsteun toe te kennen aan corporaties die het echt nodig hebben, merkt het CFV op dat de uitvoering van de huidige projectsteun voor de wijkaanpak vooral bepaald is door de uitkomsten van beraad tussen de minister en Aedes over financiële steun aan corporaties die woningbezit hebben in de veertig wijken. Het CFV geeft aan dat, behalve financiële motieven, ook politiek-bestuurlijke redenen kunnen spelen bij het verlenen van projectsteun voor de bepleite wijkaanpak.

4.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

Het verheugt ons dat in de bestuurlijke reacties wordt ingestemd met veel van onze conclusies en dat de minister voor WWI de meeste van onze aanbevelingen overneemt of in haar beleid zal betrekken. Vooral van de instelling van een wetenschappelijke commissie voor de toetsing van lokale beleidsevaluaties verwachten wij veel. Zo'n commissie kan naar ons oordeel een belangrijke bijdrage leveren aan het trekken van lering uit het gevoerde beleid.

Beleidsdoelen

De minister heeft in de WWI-begroting voor 2009 aangegeven op welke indicatoren de veertig aandachtswijken zich in de komende acht tot tien jaar moeten bewegen in de richting van het stedelijk gemiddelde. Deze indicatoren bestrijken de vijf beleidsthema's van het krachtwijkenbeleid. In de begroting voor 2010 zal de minister indicatoren toevoegen voor gezondheid en werken (bedrijvigheid/werkelegenheid). De opname van indicatoren in de begroting betekent met het oog op de beleidsverantwoording een belangrijke verbetering. Gezien de specifieke positie van de rijksoverheid in het krachtwijkenbeleid, de complexiteit van het beleid en de grote onderlinge verschillen tussen de veertig wijken, begrijpen wij dat de minister geen concrete doelen stelt aan de mate waarin de achterstanden in elk van de veertig aandachtswijken in de komende jaren verminderd moet worden ten opzichte van het stedelijk gemiddelde. Voor optimale verantwoording over het beleid achten wij het evenwel wenselijk dat de minister vooraf aangeeft *in welk tempo* of *in welke mate* de veertig aandachtswijken hun achterstanden ten opzichte van het stedelijk gemiddelde moeten inlopen om het krachtwijkenbeleid succesvol te kunnen noemen.

Outcomemonitor

Onze aanbevelingen om de Leefbaarometer en de outcomemonitor samen te voegen tot één systeem en dit systeem informatie te laten bevatten over alle Nederlandse wijken, neemt de minister niet over. De VNG noemt deze laatste aanbeveling juist zeer interessant, omdat alle gemeenten zijn gebaat bij goede beleidsinformatie die op een toegankelijke wijze beschikbaar wordt gesteld. Wij zijn het met de minister eens dat de outcomemonitor in combinatie met de Leefbaarometer en de overige onderdelen van het beleids-

⁶ Hier wordt gerefereerd aan een op 20 juni 2006 aan de minister van VROM uitgebracht advies over het toezicht op woningcorporaties, opgesteld door een commissie onder leiding van prof. dr. A. Schilder, directeur van De Nederlandsche Bank.

informatiesysteem vrijwel alle benodigde informatie voor de verantwoording over het krachtwijkenbeleid zal kunnen verschaffen. Integratie van de outcomemonitor en de Leefbaarometer is echter zeer bevorderlijk voor transparantie en inzichtelijkheid van de beleidsverantwoording aan belanghebbenden (gemeenten, bewoners en Tweede Kamer). Daarbij dient de presentatie van de gegevens wel verbeterd te worden, conform de toezegging van de minister. Met de integratie van de outcomemonitor en de Leefbaarometer kan beter gevolgd worden of nog steeds de juiste wijken extra aandacht krijgen. Bovendien kunnen ook gemeenten die buiten het krachtwijkenbeleid vallen profiteren van de informatie in een dergelijk systeem. Wij denken dat een combinatie van beide systemen betrekkelijk eenvoudig is te realiseren.

OVERZICHT VAN CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen aan minister voor WWI	Toezeggingen
§ 3.1	Beleidsinformatiesysteem voor krachtwijkenbeleid bevat goede mix van instrumenten om voortgang wijkgericht beleid te monitoren. Op aantal punten is systeem nog vatbaar voor verbetering.		
§ 3.1	Behalve naar «ongezochte opbrengsten» van krachtwijkenbeleid zou ook gekeken moeten worden naar onbedoelde <i>negatieve</i> effecten, om zo maximaal lering te trekken uit beleidsinterventies.		<ul style="list-style-type: none"> Als uit verschillende monitoren blijkt dat negatieve effecten optreden, zal in overleg met gemeenten nagegaan worden wat dit veroorzaakt en welke maatregelen mogelijk zijn.
§ 3.1	Gewaarborgd moet zijn dat bij lokale effectiviteitsmetingen de geboekte resultaten objectief worden beschreven, zodat ze gebruikt kunnen worden bij de wijkaanpak in andere gemeenten.	<ul style="list-style-type: none"> Onafhankelijke commissie instellen die kwaliteit en uitkomsten van lokale beleidsevaluaties toetst. Uitkomsten daarvan actief verspreiden onder betrokken actoren in alle aandachtswijken. 	<ul style="list-style-type: none"> Minister neemt beide aanbevelingen over.
§ 3.1	Minister heeft niet scherp gedefinieerd welke maatschappelijke veranderingen zij wanneer bereikt wil hebben. Indicatoren waarop gescoord zou moeten worden zijn onvoldoende gespecificeerd in outcomemonitor. Onderwerpen waar krachtwijkenbeleid zich specifiek op richt worden in outcomemonitor onvoldoende afgedekt. Daardoor is deze niet geschikt om beleid kritisch te volgen en zo nodig bij te stellen.	<ul style="list-style-type: none"> Scherper definiëren op welke indicatoren maatschappelijk effect van het krachtwijkenbeleid wordt verwacht. Outcomemonitor zo spoedig mogelijk aanvullen met ontbrekende onderdelen. 	<ul style="list-style-type: none"> Minister geeft in WWI-begroting 2009 aan op welke indicatoren veertig wijken hun achterstanden ten opzichte van stedelijk gemiddelde moeten inlopen. Outcomemonitor zal in najaar 2008 worden uitgebreid en geactualiseerd.
§ 3.1	Op veel beleidsvelden die in outcomemonitor ontbreken is wel degelijk objectieve informatie beschikbaar. Deze wordt vergaard voor de Leefbaarometer.	<ul style="list-style-type: none"> Op basis van een <i>combinatie</i> van de kwaliteiten van de Leefbaarometer en de outcomemonitor (na uitbreiding met in beide monitorinstrumenten ontbrekende thema's) een systeem ontwikkelen waarmee ontwikkeling van de aandachtswijken te volgen is. Outcomemonitor net als Leefbaarometer voor zoveel mogelijk indicatoren gegevens laten bevatten voor alle wijken in Nederland. 	<ul style="list-style-type: none"> Minister neemt aanbevelingen niet over. Outcomemonitor is onderdeel van het totale beleidsinformatiesysteem. Met outcomemonitor <i>en</i> Leefbaarometer komt alle benodigde informatie beschikbaar. VNG vindt aanbevelingen zeer interessant. Alle gemeenten zijn gebaat bij goede, toegankelijke beleidsinformatie.
§ 3.1	Huidige wijze waarop CBS de voor outcomemonitor verzamelde gegevens presenteert laat nog te wensen over, omdat ondersteunend geografisch beeldmateriaal ontbreekt.	<ul style="list-style-type: none"> Gegevens van outcomemonitor op openbaar toegankelijke website overzichtelijk grafisch presenteren. Eventueel (om risico van stigmatisering te vermijden) kiezen voor presenteren van alleen de voor- of achteruitgang in wijken. 	<ul style="list-style-type: none"> Minister deelt kritiek en zal in overleg treden met CBS om te bezien hoe presentatiewijze kan worden verbeterd. Minister zal wijze van presenteren gegevens in relatie tot risico stigmatisering nader bezien.
§ 3.1	Zo snel mogelijk moet zichtbaar worden hoe de situatie in de veertig aandachtswijken (en andere wijken) zich ontwikkelt. Informatie hierover heeft de Tweede Kamer nodig om gefundeerd te kunnen besluiten over een eventuele korting op de rijksuitgaven voor stedelijke vernieuwing na 2009.	<ul style="list-style-type: none"> Direct beginnen met kritisch monitoren van maatschappelijke effecten in de wijken, en niet pas over aantal jaren, zoals bedoeling van de minister lijkt te zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> Minister zal ook in eerste beleidsperiode voortgang beleid nauwgezet monitoren en hierover aan Tweede Kamer rapporteren. Maatschappelijke effecten krachtwijkenbeleid kunnen echter niet op korte termijn verwacht worden.

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen aan minister voor WWI	Toezeggingen
§ 3.2	<p>Besluit beheer sociale huursector (BBSH) bakent werkzaamheden van woningcorporaties af tot terreinen wonen, leefbaarheid, zorg en bewonersparticipatie, maar dit sluit niet aan bij actuele opvattingen over rol van woningcorporaties. Minister heeft met ruimere interpretatie taakvelden het spanningsveld niet kunnen wegnemen. Toenemende aandacht voor sociale problematiek in wijken zorgt ervoor dat corporaties grenzen van BBSH opzoeken, en deze in enkele gevallen dreigen te overschrijden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Thans lopende discussie over toekomstige rol en positie van woningcorporaties op korte termijn afronden; • BBSH evalueren en indien nodig actualiseren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister trekt nog niet de conclusie dat corporaties structureel randen BBSH opzoeken. Minister neemt dit punt mee in thans lopende discussie over toekomstige rol en positie corporaties. • Aedes vindt dat werkdomeinafbaking BBSH niet meer aansluit bij actuele opvattingen over rol corporaties en hoopt discussie over toekomstige rol corporaties spoedig af te ronden. Evaluatie BBSH ligt daarbij minder voor de hand. • VNG acht evaluatie BBSH en spoedige afronding discussie over toekomstige rol corporaties gewenst.
§ 3.2	<p>Zowel binnen als buiten de veertig aandachtswijken zijn er corporaties die over aanzienlijk minder vermogen beschikken dan andere.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conform gedane toezeggingen bezien of financiële ondersteuning aan corporaties met opgave in het krachtwijkenbeleid vanaf 2009 en later gerelateerd kan worden aan hun financiële slagkracht. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister betreft advies bij overleg met Aedes over projectsteun. • Aedes vindt aanbeveling aansluiten bij gevoelens die breed in de sector leven

DEEL II
ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het vierde kabinet-Balkenende heeft bij zijn aantreden de aanpak van probleemwijken in de Nederlandse steden tot speerpunt van beleid verklaard. Aan dit beleid heeft het kabinet direct in hoog tempo invulling gegeven, met als centraal doel om in de periode 2008–2017 van veertig probleemwijken «prachtwijken» te maken.

Wat deze extra kabinetsinzet voor probleemwijken bijzonder maakt, is dat in het Nederlandse staatsbestel de positie van woonwijken en hun inwoners eigenlijk een beleidsterrein is dat niet door de rijksoverheid wordt bestreken, maar door lokale overheden: gemeenten, vaak in samenwerking met lokale partners. Het Rijk vervult daarbij gewoonlijk slechts een ondersteunende rol, door – bijvoorbeeld in het kader van het protestedenbeleid – geld ter beschikking te stellen.

Dat de rijksoverheid in dit geval aanvullend op het bestaande beleid voor een beperkt aantal woonwijken in Nederland een extra verantwoordelijkheid wenst te dragen, vormde begin 2008 voor ons aanleiding om een kortlopend onderzoek te doen naar de wijze waarop de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) invulling geeft aan het «krachtwijkenbeleid».

Wij hebben de opzet van het krachtwijkenbeleid vanuit het perspectief van dit verantwoordelijkheidsvraagstuk onderzocht. Centraal stond de vraag in hoeverre het kabinet heeft gewaarborgd dat de minister voor WWI achteraf op deugdelijke wijze verantwoording kan afleggen over de resultaten van deze bijzondere betrokkenheid van het Rijk bij het lokale beleid. De beleidsmonitoring vormt dan ook een belangrijk thema in dit rapport.

1.2 Probleemstelling en opzet onderzoek

Probleemstelling

Wij zijn in dit onderzoek nagegaan hoe het krachtwijkenbeleid in de afgelopen periode vorm heeft gekregen. Onze centrale vraag daarbij was: welke waarborgen zijn er ingebouwd om de effectiviteit en de doelmatigheid van het beleid te bevorderen en om achteraf op deugdelijke wijze verantwoording over het beleid te kunnen afleggen?

Opzet onderzoek

Voor ons onderzoek hebben wij de uitwerking van het krachtwijkenbeleid bestudeerd op basis van beleidsdocumenten van WWI en op basis van relevante Kamerstukken.

Ook hebben wij gesprekken gevoerd met ambtenaren van WWI en met vertegenwoordigers van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en van Aedes, de vereniging van woningcorporaties. Van het CFV ontvingen wij nadere informatie over de financiële positie van de woningcorporaties die onroerend goed binnen de veertig aandachtswijken beheren, en ook van de corporaties die daarbuiten actief zijn.

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop op lokaal niveau uitvoering is gegeven aan de beleidsvoornemens van de minister voor WWI, hebben wij aanvullend onderzoek verricht in zes steden:

Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Arnhem. In deze zes steden liggen 27 van de veertig geselecteerde wijken. Van de woningcorporaties in deze steden wordt verwacht dat zij in de genoemde 27 wijken gedurende een periode van tien jaar – aanvullend op reeds bestaande investeringsplannen – in totaal € 2,1 miljard investeren (voor alle veertig wijken tezamen gaat het om € 2,5 miljard). Wij hebben onder andere de wijkactieplannen onderzocht, de onderhandelingen tussen het stadsbestuur en de corporaties en de daaruit voortvloeiende afspraken, en de «charters» (overeenkomsten) die uiteindelijk tussen de minister voor WWI en de steden werden gesloten. In totaal voerden wij in de zes onderzochte steden vijftientig gesprekken met gemeentelijke projectleiders, met directeuren van woningcorporaties en met enkele voor het wijkenbeleid verantwoordelijke wethouders.

Ten slotte besteden wij in ons onderzoek ruim aandacht aan de opzet van het monitoringsysteem over het krachtwijkenbeleid. Voor onze analyse hebben wij een aantal startnotities en beleidsstukken van WWI en de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontwikkelde «Outcomemonitor Krachtwijken» bestudeerd. Over de monitoring voerden wij tevens een gesprek met beleidsambtenaren van WWI.

1.3 Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in de afgelopen jaren verscheidene onderzoeken op het gebied van volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing gepubliceerd:

- Balansverkorting Volkshuisvesting: verificatie begrotingsramingen (februari 1995).
- Balansverkorting Volkshuisvesting: uitvoering bruteringsoperatie (mei 1996)
- Toezicht op woningcorporaties (september 1996)
- Afkoop van woningsubsidies aan beleggers (juni 1998)
- Beleidsinformatie huursubsidie (februari 2001)
- Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002 (februari 2003)
- Wonen, zorg en welzijn van ouderen (juni 2003)
- Rijksbeleid stedelijke vernieuwing (september 2003)
- Leren van parlementair onderzoek (hoofdstuk 4, «Parlementaire enquête Bouwnijverheid») (oktober 2007)
- Goed bestuur in uitvoering (september 2008)

Daarnaast hebben wij in onze rapporten bij de jaarverslagen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) gerapporteerd over de toekenning en de afrekening van, alsmede de verantwoording over het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV).

1.4 Leeswijzer

In het nu volgende hoofdstuk 2 schetsen wij in kort bestek de achtergrond van het krachtwijkenbeleid en de invulling die de minister voor WWI daaraan heeft gegeven.

In hoofdstuk 3 presenteren we onze analyse van de lokale uitwerking van het krachtwijkenbeleid in de zes door ons onderzochte gemeenten.

Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van ons onderzoek naar de monitoring van het krachtwijkenbeleid.

2 HET KRACHTWIJKENBELEID

In dit hoofdstuk beschrijven wij het krachtwijkenbeleid van de minister voor WWI: hoe het tot stand is gekomen (§ 2.1), wat het precies behelst (§ 2.2) en hoe de financiering ervan is geregeld (§ 2.3).

2.1 Totstandkoming van het beleid

2.1.1 Toekomstverkenning stedelijke vernieuwing

Het krachtwijkenbeleid vindt zijn oorsprong in een aantal studies en adviezen van bijvoorbeeld de VROM-Raad (2006), het Ruimtelijk Planbureau (Hamers e.a., 2006), en het Sociaal en Cultureel Planbureau (Boelhouwer, e.a., 2006).

Veel aandacht kreeg het rapport *De behoefte aan stedelijke vernieuwing 2010–2019* (Brouwer e.a., 2006), dat de minister van VROM op 1 november 2006 aan de Tweede Kamer stuurde. In de begeleidende brief constateerde de minister dat er blijkens het rapport in ongeveer 140 wijken in Nederland sprake is van een cumulatie van fysieke en sociaal-economische problemen (VROM, 2006). Van de 140 aandachtswijken verkeerden er volgens de minister circa veertig daadwerkelijk in de gevarezone. «In deze wijken is en wordt de maatschappelijke problematiek complexer en harder. In deze gebieden is het perspectief op werk voor veel mensen beperkt. Onveiligheid, uitsluiting en verloedering voeren de boventoon. Een cumulatie van dergelijke problemen zet de leefbaarheid op wijk- en buurtniveau onder druk.»

In het rapport worden de gevolgen verkend van verschillende scenario's voor de stedelijke vernieuwing in de periode 2010–2020. Alle scenario's gaan ervan uit dat de sociaal-economische inzet van het Rijk constant blijft. De verschillen tussen de scenario's betreffen de mate waarin het Rijk geld vrijmaakt voor het slopen en bouwen van woningen, via het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) en het Budget locatiegebonden subsidies (BLS).

Het beleidsscenario waarin het Rijk vanaf 2010 geen ISV- en BLS-gelden meer aan de gemeenten verstrekt, leidt tot een aanzienlijke toename van het aantal aandachtswijken in de periode tot 2020. Ook het scenario waarin de thans beschikbare middelen (€ 420 miljoen per jaar) na 2010 beschikbaar blijven, leidt tot een toename van de problemen en achterstanden in de steden. Voor een forse reductie van het aantal aandachtswijken, zo concludeert de minister van VROM op basis van het rapport, is een scenario nodig waarin jaarlijks in de herstructureringswijken en op nieuwe binnenstedelijke locaties *meer* woningen worden gesloopt en gebouwd dan op dit moment gebeurt. Daarvoor wordt in het rapport een rijksbijdrage van € 1 à € 1,4 miljard per jaar nodig geacht. Op basis hiervan kan volgens de minister samen met lokale overheden, marktpartijen en woningcorporaties een totale investering van € 160 tot € 165 miljard in de periode 2010–2019 worden bereikt. De corporaties nemen in dit model in tien jaar tijd ongeveer de helft van de ruim € 30 miljard aan onrendabele investeringen⁷ voor hun rekening.

2.1.2 Coalitieakkoord en regeringsverklaring vierde kabinet-Balkenende

In het coalitieakkoord van 7 februari 2007 kondigde het vierde kabinet-Balkenende een actieplan aan om van probleemwijken binnen acht tot tien jaar «sterke wijken» te maken: «vitale woon-, werk- en leefomgevingen waarin schooluitval is teruggedrongen en de (jeugd-)werkloosheid

⁷ «Onrendabele investeringen» in onroerend goed zijn investeringen die tijdens de levensduur van het onroerend goed niet uit de opbrengsten (meestal zijnde huurinkomsten) kunnen worden terugverdiend.

is teruggebracht, werkgelegenheid in de buurt is gebracht, de bevolkings-samenstelling gevarieerd is en het prettig wonen is.»

Rol corporaties

Het kabinet gaf in het coalitieakkoord aan met de woningcorporaties afspraken te willen maken «over een nieuwbouwprogramma en een gezamenlijk gerichte investeringsinspanning voor de aanpak van de meest kwetsbare probleemwijken». Er werd daarbij meteen een stok achter de deur gepresenteerd: «Mocht onverhoopt met corporaties geen overeenstemming worden bereikt over hun bijdrage aan de betaalbaarheid en over hun investeringsinspanningen, dan zal anderszins het omvangrijke maatschappelijk vermogen van woningcorporaties actief voor dit doel worden ingezet» (Informateur, 2007).

Selectie van de veertig wijken

Op 22 maart 2007 schreef de minister voor WWI de Tweede Kamer een brief over de selectie van de wijken waarop het beleid betrekking zou hebben (WWI, 2007a). De minister stelde dat in veertig wijken het beeld slechter was dan in de rest van de in 2006 geïdentificeerde 140 aandachts-wijken. In die veertig wijken is, aldus de minister, voortzetting van het bestaande beleid niet voldoende en is een extra inspanning van alle betrokkenen nodig.

De minister heeft de veertig wijken geselecteerd op basis van gegevens van ABF Research, die ook in eerdere analyses voor het Ministerie van VROM zijn gebruikt. Bij de selectie zijn vier maten gebruikt: twee feitelijk vaststelbare (fysieke en sociaal-economische achterstanden) en twee gebaseerd op oordelen van bewoners (fysieke problemen en leefbaarheidsproblemen in relatie tot sociaal-economische problematiek). Deze vier maten zijn opgebouwd uit achttien indicatoren.

Overzicht 1. Selectiecriteria aandachtswijken

	Feitelijke achterstand	Oordeel bewoners over leefbaarheidsproblemen
Fysieke achterstand	1) Kleine woningen 2) Oude woningen 3) Sociale huurwoningen	7) Tevredenheid woning 8) Tevredenheid woonomgeving 9) Verhuisgeneigdheid 10) Geluidsoverlast 11) Vervuiling 12) Verkeersoverlast 13) Verkeersveiligheid
Sociaal-economische achterstand	4) Inkomen 5) Werk 6) Opleiding	14) Vandalisme (bekladding) 15) Vandalisme (vernieling) 16) Overlast burens 17) Overlast omwonenden 18) Onveiligheidsgevoel

De veertig geselecteerde wijken vertonen de grootste afwijking in negatieve zin van de landelijke gemiddelden. De vier maten wegen even zwaar mee. Sommige gegevens zijn verzameld in 2006, andere in 2002.

In haar brief van 24 april 2007 heeft de minister een nadere toelichting gegeven op het selectieproces (WWI, 2007b). Voor de genoemde achttien indicatoren is gekozen omdat hierover op een laag schaalniveau (viercijferige postcodes) betrouwbare gegevens beschikbaar waren.

De selectie zoals deze aanvankelijk uit de scores op de indicatoren naar voren kwam, is later op een aantal punten aangepast: de centrumgebieden zijn uit de lijst geschrapt omdat die niet kunnen worden opgevat als woongebieden, en ook de gebieden met minder dan 1000 woningen zijn buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is de slechtst scorende wijk uit Enschede in de selectie opgenomen. Reden daarvoor was dat acht Enschedese wijken bij de 140 slechtst scorende wijken stonden, waarvan een aantal redelijk hoog op de lijst.

De uiteindelijke selectie van veertig wijken bestaat uit 83 postcodegebieden in achttien gemeenten (zie bijlage 1).⁸ Indien niet de veertig slechtst scorende wijken (83 postcodegebieden) geselecteerd zouden zijn, maar de veertig slechtst scorende viercijferige postcodegebieden, dan zouden dertien gemeenten in plaats van achttien gemeenten in de selectie zijn gevallen. Buiten de selectie vielen 180 postcodegebieden die uit de analyse wel als gebieden met problemen naar voren kwamen. Deze gebieden liggen in 63 gemeenten, waaronder 17 van de 18 gemeenten waar tevens aandachtswijken werden aangewezen.

Op 31 mei 2007 heeft de minister voor WWI in een brief aan de Tweede Kamer de definitieve selectie van veertig wijken bekend gemaakt (WWI, 2007c). Op de selectie is in de zomer van 2007 van verschillende kanten kritiek geleverd (zie bijvoorbeeld Van Gent e.a., 2007a en Dopheide & Martínez, 2007). De kritiek had onder andere betrekking op het feit dat deels verouderde gegevens waren gebruikt en dat sommige indicatoren – zoals de ouderdom, grootte of prijsklasse van woningen – niet per se een goede indicator van problemen zouden zijn. Andere critici betwijfelden of percepties van burgers wel een valide maatstaf bieden voor de daadwerkelijke omvang van problemen. Door weer anderen werd gewezen op het risico van het gebruik van viercijferige postcodegebieden als eenheid van analyse en op mogelijke effecten van de gekozen weging van de achttien indicatoren. Voorts werd gesteld dat meer gebruikgemaakt had moeten worden van lokale kennis voor het maken van de uiteindelijke selectie. De minister beschikte op dat moment niet over betere gegevens en wenste de selectie te baseren op objectieve gegevens.

In het volgende hoofdstuk bespreken wij de opvattingen over de wijkselectie die wij in de zes door ons onderzochte gemeenten verzamelden.

2.2 Inhoud van het beleid

2.2.1 Doelen

Op 16 juli 2007 bracht de minister voor WWI het *Actieplan Krachtwijken* uit, met als centrale doelstelling «... om – samen met alle betrokkenen – de veertig wijken om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen» (WWI, 2007d). De wijkenaanpak zou een aanvulling zijn op bestaand beleid zoals het grotestedenbeleid: «een extra impuls en intensivering van dit beleid in die gebieden waar het reguliere beleid tot op heden onvoldoende effect heeft gesorteerd.»

Vijf beleidsthema's die het kabinet al eerder had benoemd in het coalitieakkoord werden in het Actieplan herhaald: «wonen», «werken», «leren & opgroeien», «integreren» en «veiligheid».

Concrete, meetbare doelen die de minister in de geselecteerde wijken wil bereiken bevat het Actieplan niet. In algemene zin leiden wij uit het Actieplan de wens af om de veertig wijken in tien jaar tijd hun achterstanden op de andere wijken te laten inlopen. Maar het Actieplan benoemt dit niet expliciet als doel.

⁸ In deze veertig wijken hebben 73 woningcorporaties bezit en 41 woningcorporaties hebben meer dan 10% van hun bezit in de veertig aandachtswijken.

2.2.2 Rollen, afspraken en verantwoordelijkheden

Het Rijk heeft in het *Actieplan Krachtwijken* de rol gekozen van «inspi-rator» en «aanjager». De gemeente kreeg – conform hetgeen hierover op 4 juni 2007 tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was afgesproken in het bestuursakkoord «Samen aan de slag» – de regierol bij het opstellen van wijkactieplannen en het maken van afspraken met de lokale partners, waaronder de woningcorporaties. De uitwerking en uitvoering van het beleid is de verantwoordelijkheid van lokale partijen. Daartoe zullen in samenwerking tussen gemeente en relevante lokale spelers wijkactieplannen moeten worden opgesteld, op basis van een «gedegen gezamenlijke probleemanalyse», aldus het Actieplan.

De verantwoordelijkheid die de minister voor WWI in het Actieplan krachtwijken op zich neemt lijkt daardoor het best te kunnen worden betiteld als een algemene verantwoordelijkheid oftewel *stysteemverantwoordelijkheid* voor de wijkaanpak.

Stysteemverantwoordelijkheid van de minister

Ook al heeft de minister geen bevoegdheden of mist hij/zij bepaalde bevoegdheden in het beleid, dan nog is hij/zij altijd verantwoordelijk voor (de vormgeving van) het beleid en/of het wettelijk kader als zodanig en de voorstellen voor de eventuele wijzigingen hiervan. Hij/zij heeft dus altijd (ten minste) een algemene ministeriële verantwoorde-lijkheid.

De Algemene Rekenkamer ziet het als de (algemene) verantwoordelijkheid van de minister dat het beleidsarrangement zo is ingericht dat het beleid de gewenste resulta-ten op kan leveren c.q. met het arrangement het beleidsprobleem kan worden opgelost.

Zoals gezegd in deel I worden er – ook buiten het krachtwijkenbeleid – bij het Rijk verschillende vormen van ministeriële verantwoordelijkheid onderscheiden. Het is niet altijd duidelijk hoe deze vormen van verantwoording zich verhouden tot de gekozen financieringssystematiek. Wij zullen in een afzonderlijke publicatie op dit punt terugkomen.

2.3 Financiering van het beleid

2.3.1 Investeringsfonds gevoed door woningcorporaties

In het Actieplan vermeldde de minister voor WWI dat zij over de finan-ciering van het krachtwijkenbeleid nog overlegde met de woningcorpora-ties, maar dat het kabinet hen had gevraagd «mee te werken aan de totstandkoming van een publiek investeringsfonds», dat gedurende vier jaar (2008–2011) jaarlijks gevoed zou worden met € 750 miljoen. De minister meldde verder dat er voor de niet-geselecteerde wijken een «knelpuntenpot» zou komen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelde zich twee dagen na het verschijnen van het *Actieplan Krachtwijken* in een persbericht op het standpunt dat de gemeenten vrij zouden moeten kunnen beschikken over de middelen uit het investeringsfonds (VNG, 2007a). Wij tekenen hierbij aan dat de wettelijke grondslag voor het heffingsfonds, gevoed door woningcorporaties, met zich meebracht dat deze middelen besteed dienden te worden binnen de kaders van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH). In dit besluit worden de toegestane werkzaam-

heden van woningcorporaties afgebakend tot de terreinen wonen, leefbaarheid, zorg en bewonersparticipatie.

Vier van de in het Actieplan genoemde thema's (werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid) passen niet automatisch en zeker niet volledig in dit BBSH-kader. In de loop der jaren is echter sprake van een steeds ruimere taakopvatting bij de woningcorporaties, omdat veel beleidsthema's een directe relatie hebben met de leefbaarheid in wijken. Een legitimatie voor deze ruimere taakopvatting is te vinden in artikel 12 lid a van het besluit, dat bepaalt dat corporaties werkzaamheden kunnen verrichten die ten goede komen aan het woongenot in een buurt of wijk. Dit neemt niet weg dat er sprake is van een potentieel spanningsveld tussen de beleidsmatige richting van het *Actieplan Krachtwijken* (met sterke sociale accenten) en de bestedingsvrijheid van corporatiemiddelen op grond van het BBSH, die is gebaseerd op een directe of indirecte relatie met huisvesting.

2.3.2 *Integrale vennootschapsbelasting voor woningcorporaties*

Op 31 augustus 2007 werd bekend dat woningcorporaties onder het nieuwe Belastingplan 2008 niet meer alleen voor hun commerciële activiteiten onder de vennootschapsbelasting zouden komen te vallen, maar voor hun gehele bedrijfsvoering. Dit zou de staatskas jaarlijks € 500 miljoen opleveren.

Deze aankondiging kwam voor Aedes, de vereniging van woningcorporaties, als een zeer onaangename verrassing. Er was sprake van een stapeling van ongenoegen, omdat Aedes eerder al onaangenaam getroffen was door het voornemen van de minister voor WWI om alle woningcorporaties een heffing op te leggen ter financiering van het krachtwijkenbeleid.

Om de relatie met de corporatiesector niet verder onder druk te zetten, zag de minister voor WWI uiteindelijk af van deze heffing voor de wijkaanpak. Op 18 september 2007 schreef de minister aan de Tweede Kamer dat zij een Onderhandelaarsakkoord met Aedes had gesloten en daarom geen reden meer zag «om op dit moment wetsvoorstellen in te dienen die er toe strekken dat corporaties verplicht worden een financiële bijdrage in een rijksfonds ten behoeve van de wijkaanpak te storten» (WWI, 2007e).

2.3.3 *Voorlopig akkoord tussen minister en corporaties*

Op 17 september 2007 sloten de minister voor WWI en Aedes een zogenoemd onderhandelaarsakkoord over de financiering van de wijkaanpak. De dag erna vermeldde de minister in een brief aan de Tweede Kamer de belangrijkste afspraken met de corporaties (WWI, 2007e):

- De additionele inzet van de corporaties in de veertig wijken op de fysieke, sociale en economische pijler bedraagt € 250 miljoen per jaar gedurende tien jaar, ingaande in 2008.
- Er komt een investeringsfonds voor de wijkaanpak waaraan alle corporaties naar draagkracht bijdragen, met uitzondering van corporaties in de veertig wijken die van het investeringsfonds gebruik zullen maken. Bij het volledig benutten van de mogelijkheden van dit fonds zal voor de corporaties in de veertig wijken in totaal € 750 miljoen aan extra financiële ruimte ontstaan.
- Gedurende de kabinetsperiode zal de stijging van de huren gekoppeld zijn aan de inflatie.⁹
- Er komen nadere afspraken over «de modernisering van het arran-

⁹ In samenhang hiermee is afgesproken dat de huurharmonisatie deze kabinetsperiode van kracht zal blijven.

gement tussen de overheid en de corporaties», onder meer over de missie van de corporaties, gebaseerd op de brede zorg voor het wonen.

De VNG constateerde in een persbericht van 17 september 2007 dat gemeentebesturen van de achttien betrokken steden weliswaar geen directe zeggenschap zouden krijgen over de gelden, maar dat wel geregeld was dat de wijkactieplannen en de charters bepalend zouden zijn voor de besteding van deze middelen (VNG, 2007b). Verder stelde de VNG vast dat er reden tot ongerustheid was over de beperkte investeringsmogelijkheden bij de corporaties in de andere gemeenten, die immers niet alleen vennootschapsbelasting over al hun activiteiten moesten gaan betalen, maar daarnaast de huren een aantal jaren lang nauwelijks zouden kunnen laten stijgen.

Op 29 oktober 2007 schreven de minister voor WWI en de voorzitter van Aedes samen een brief aan gemeenten en corporaties. Daarin stonden de afspraken die de minister met Aedes had gemaakt over de bijdrage – passend in het BBSH – die de corporaties konden leveren aan de wijkaanpak (WWI, 2007j). De afspraken hadden betrekking op drie categorieën activiteiten:

1. activiteiten die formeel tot verantwoordelijkheid van de corporatie behoren;
2. activiteiten die niet formeel zijn belegd en die lokaal kunnen worden ingevuld; en
3. activiteiten die formeel de verantwoordelijkheid van de gemeente zijn.

Tot de formele gemeentelijke verantwoordelijkheid behoren onder andere zaken als wijkinfrastructuur, openbare ruimte en veiligheid, schuldhulpverlening, preventief jeugdbeleid en jeugdwerk, bevorderen van sociale samenhang, arbeidsre-integratie en de integratie van oud- en nieuwkomers.

Ook corporaties mogen echter, blijkens de tweede categorie die het grijze tussengebied markeert, investeren in wijkinfrastructuur (bijvoorbeeld door gebiedsexploitaties voor hun rekening te nemen) of in veiligheid (bijvoorbeeld door toezicht door bewoners te ondersteunen).

Voor de precieze afbakening van taken is volgens de minister voor WWI en de voorzitter van Aedes lokaal maatwerk nodig. Verder staat in hun gezamenlijke brief: «Lokale afwegingen kunnen ook leiden tot activiteiten van corporaties, al dan niet tijdelijk, op terreinen die primair moeten worden gerekend tot de formele gemeentelijke verantwoordelijkheden of formele verantwoordelijkheden van andere lokaal werkzame organisaties. (...) Het maatschappelijk belang en strategische afwegingen in verband met de vastgoedportefeuille van de corporatie zal in deze afweging zwaar moeten wegen.»

In een aanvullende brief van 15 november 2007 hebben de minister en Aedes het uitgangspunt vastgelegd dat de indicatieve bedragen per wijk zouden worden vertaald in een mix van investeringen (rendabel en onrendabel) en kosten op het brede gebied van wonen (sociaal, economisch en fysiek).

Uit het onderhandelaarsakkoord vloeide voort dat Aedes een voorstel voor het investeringsfonds zou uitwerken. Aedes heeft dit driemaal geprobeerd, maar geen van de voorstellen bleek te voldoen aan de eis van de minister dat het financieel voordeel voor de corporaties met bezit in de veertig aandachtswijken, bij volledige benutting van het investerings-

fonds, € 750 miljoen moest bedragen. De voorstellen die Aedes deed garandeerden wel een inzet door de corporaties buiten de veertig aandachtswijken tot het genoemde bedrag, maar de vereniging van woningcorporaties stelde zich onder het motto «investeren, niet doneren» op het standpunt dat van een netto financieel voordeel van € 750 miljoen geen sprake kon zijn.

2.3.4 Indicatieve toedeling per wijk

Op 3 oktober 2007 heeft de minister voor WWI aan de Tweede Kamer een overzicht gestuurd waarin per stad en wijk indicatief is aangegeven welk bedrag ernaartoe zal gaan (zie bijlage 2). Elke wijk krijgt een basisbedrag van € 1 miljoen, en de resterende € 210 miljoen is verdeeld volgens dezelfde criteria die bij de selectie zijn gebruikt, gewogen naar het aantal bewoners per wijk (WWI, 2007g).

Twee weken later, op 17 oktober 2007, hebben de minister en de voorzitter van Aedes aan de colleges van B&W en de woningcorporaties een brief gestuurd over de financieringsstromen voor de realisatie van de wijkactieplannen. Aanvullend op de inzet van het Rijk en de woningcorporaties, zo stelt de brief, wordt ook extra inzet van de gemeenten verwacht.

2.3.5 Geen akkoord: toch heffing voor corporaties

Op 13 februari 2008 schreef de minister voor WWI aan de Tweede Kamer dat het Aedes na drie pogingen, vanwege het ontbreken van voldoende extra financiële ruimte voor de corporaties in de veertig aandachtswijken, niet was gelukt om te komen tot een «adequate uitwerking» van het plan voor een investeringsfonds (WWI, 2008b). Zij gaf aan dat zij daarom besloten had zelf maatregelen te treffen om extra financiële ruimte voor de corporaties in de veertig wijken te waarborgen.

Deze maatregelen hielden in dat de minister de corporaties voor 2008 via het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) een heffing oplegde ten behoeve van een bijdrage aan de corporaties in de veertig wijken, tot een maximum van € 75 miljoen (WWI, 2008b). Het CFV, zo liet de minister weten, zal uit de heffing bijzondere projectsteun uitkeren aan de corporaties die een aanvraag daarvoor indienen.

De minister gaf voorts aan, zich nog te beraden over de vormgeving van de bijdrage voor de wijkaanpak na 2008. Uitgangspunt is dat ook in de jaren 2009 tot en met 2017 € 75 miljoen per jaar beschikbaar is als extra financiële ruimte voor de corporaties in de veertig wijken ten behoeve van de activiteiten in het wijkactieplan (WWI, 2008c).

2.3.6 Extra gelden

Naar aanleiding van de algemene beschouwingen over de WWI-begroting 2008 heeft het kabinet in november 2007 op verzoek van de Tweede Kamer (motie-Van Geel) € 20 miljoen beschikbaar gesteld voor «bewonersbudgetten». Deze middelen zullen in 2008 worden ingezet ten behoeve van burgerinitiatieven om sociale cohesie en de leefbaarheid te verbeteren. De helft van het budget is bestemd voor gemeenten met binnen hun gemeentegrenzen één of meer van de veertig aandachtswijken. De andere helft zal worden ingezet voor buurtinitiatieven in aandachtswijken van gemeenten die niet één van de veertig wijken binnen hun gemeentegrenzen hebben (de zogenaamde 40-pluswijken) en voor

het geven van voorlichting ter stimulering van bewonersinitiatieven en communicatie om de inzet van dit budget te stimuleren (Tweede Kamer, 2007c).

De Tweede Kamer heeft bij die begrotingsbehandeling ook een motie (motie-Depla c.s.) aangenomen waarin het kabinet werd verzocht om voor 2009 en volgende jaren eveneens bewonersbudgetten voor de veertig wijken en 40-pluswijken te reserveren (Tweede Kamer, 2007d). Het kabinet heeft voor de periode 2009–2011 € 20 miljoen per jaar toegezegd. Dit bedrag, dat is opgenomen in de Voorjaarsnota 2008, zal worden uitgekeerd via het Gemeentefonds.

Op 1 februari 2008 stuurde de minister voor WWI de Tweede Kamer ter kennisgeving de brief over de extra rijksuitgaven die zij verzonden had aan de colleges van B&W van de gemeenten waarin de veertig aandachtswijken liggen (WWI, 2008a).

Vanuit de steden kwam kritiek op de inhoud van de brief, omdat de minister hierin feitelijk een opsomming gaf van al aangekondigd generiek beleid en geen extra middelen voor de wijken ter beschikking stelde. De vier grote steden gaven aan dat zij geen charter met het Rijk zouden ondertekenen als er geen extra rijksbijdrage beschikbaar zou komen.

Aan de kritiek van de steden werd door het kabinet gehoor gegeven. Op 23 mei 2008 maakte het kabinet in de Voorjaarsnota bekend tot en met 2011 € 1 miljard extra uit te trekken voor het WWI-beleidsterrein, waarvan € 300 miljoen bestemd was voor het krachtwijkenbeleid (Financiën, 2008a). Dit bedrag was onderverdeeld in € 240 miljoen voor de wijkaanpak en € 60 miljoen voor bewonersinitiatieven (ter dekking van de motie-Depla c.s.). Het extra bedrag van € 1 miljard op de begroting van WWI werd deels vrijgemaakt door middel van herprioritering binnen de begroting: de budgetten voor het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) zullen in de jaren 2011–2013 incidenteel worden verlaagd met € 0,1 miljard per jaar.

Op 30 mei 2008 gaf de minister voor WWI in een brief aan de Tweede Kamer een toelichting op de wijze waarop zij het bedrag van € 240 miljoen voor de wijkaanpak wilde verdelen (WWI, 2008e).

Er werd € 4 miljoen gereserveerd voor investering in volkstuinen in alle grote steden¹⁰ en er werd € 60 miljoen beschikbaar gesteld voor de 40-pluswijken, om te voorkomen dat deze wijken zouden afglijden naar het niveau van de veertig aandachtswijken. Daardoor resteerde er voor de veertig aandachtswijken € 176 miljoen (bovenop de € 40 miljoen die het kabinet reeds voor bewonersinitiatieven in *deze* wijken ter beschikking had gesteld). Voor de medefinanciering van de wijkactieplannen stelde de minister € 157 miljoen beschikbaar aan de gemeenten. De minister stelde voorts nog eens € 15 miljoen ter beschikking voor bewonersinitiatieven en zij besloot € 4 miljoen te reserveren voor de cofinanciering van een OCW-programma gericht op herbestemming en herontwikkeling van waardevolle en markante gebouwen en complexen in de veertig aandachtswijken.

Aangezien het extra rijksbudget verspreid over de periode 2008–2011 zal worden ingezet, geven wij in onderstaand overzicht de planning van de uitgaven aan.

¹⁰ Conform het amendement-Van Heugten, dat bij de behandeling van de WWI-begroting door de Tweede Kamer was aangenomen.

Overzicht 2. Voorgenomen inzet door de minister voor WWI ten behoeve van de veertig aandachtswijken (in miljoenen euro's)

	2008	2009	2010	2011	
Budget bewonersinitiatieven (motie-Van Geel en motie-Depla c.s.)	10	10	10	10	
Extra bewonersbudget veertig wijken		5,0	5,0	5,0	
Cofinanciering OCW-programma		2,0	2,0		
Medefinanciering wijkactieplannen	40,0	58,5	58,5		
Totaal	50,0	75,5	75,5	15,0	216

In de Voorjaarsnota is het extra budget voor de wijken verdeeld over een periode van vier jaar, van 2008 tot en met 2011. Uit haar brief van 30 mei 2008 blijkt dat de minister voor WWI het overgrote deel van het budget in de periode 2008 tot en met 2010 wil inzetten. Dit blijkt ook uit het overzicht van het budget voor de veertig aandachtswijken dat het kabinet ter beantwoording van Kamervragen over de Voorjaarsnota op 25 juni 2008 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd.

2.3.7 Toetsing op additionaliteit

De Tweede Kamer heeft op 15 januari 2008 aan de minister voor WWI gevraagd of en zo ja hoe de minister zou gaan toezien op de additionaliteit van de plannen van de corporaties voor de veertig aandachtswijken (Tweede Kamer, 2008a). De Kamer wilde weten, met andere woorden, wat de minister zou doen om te voorkomen dat de corporaties, in plaats van extra in de wijken te investeren, reeds bestaande plannen onder het krachtwijkenbeleid zouden gaan uitvoeren. De minister gaf in antwoord op deze vraag aan dat plannen niet meetellen indien daarover al afspraken waren gemaakt op het moment dat zij haar beleidsplannen in het *Actieplan Krachtwijken* bekend maakte. De minister liet verder weten dat zij zou toetsen of er ten onrechte ook oude plannen in de wijkactieplannen waren opgenomen. Enige tijd later, in een brief van 19 maart 2008, heeft de minister echter aangegeven dat de toetsing op additionaliteit primair een verantwoordelijkheid is van de gemeente.

3 DE LOKALE PRAKTIJK: ZES GEMEENTEN NADER ONDERZOCHT

In dit hoofdstuk laten we zien hoe op gemeentelijk niveau invulling is gegeven aan het krachtwijkenbeleid van de minister voor WWI en hoe dit beleid op lokaal niveau wordt gewaardeerd. Wij hebben ons voor dit deel van ons onderzoek geconcentreerd op de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Arnhem. In deze zes steden liggen 27 van de veertig geselecteerde wijken (zie figuur 3 op de volgende pagina).

De corporaties moeten in deze wijken in een periode van tien jaar € 2,1 miljard aanvullend investeren (voor alle veertig wijken tezamen gaat het om € 2,5 miljard).

Achtereenvolgens staan wij stil bij de wijkselectie (§ 3.1), de relatie met bestaand beleid (§ 3.2), de wijkactieplannen (§ 3.3), de financiële positie van de corporaties in en buiten de veertig aandachtswijken (§ 3.4), de onderhandelingen tussen gemeente en corporaties (§ 3.5), de charters (§ 3.6) en de monitoring en verantwoording op gemeentelijk niveau (§ 3.7 en 3.8).

3.1 Wijkselectie

Wij zijn nagegaan of de 27 wijken die de minister voor WWI in de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Arnhem heeft aangewezen als aandachtswijken, ook door de betreffende gemeenten en corporaties worden beschouwd als de wijken met de grootste en meest urgente problemen.

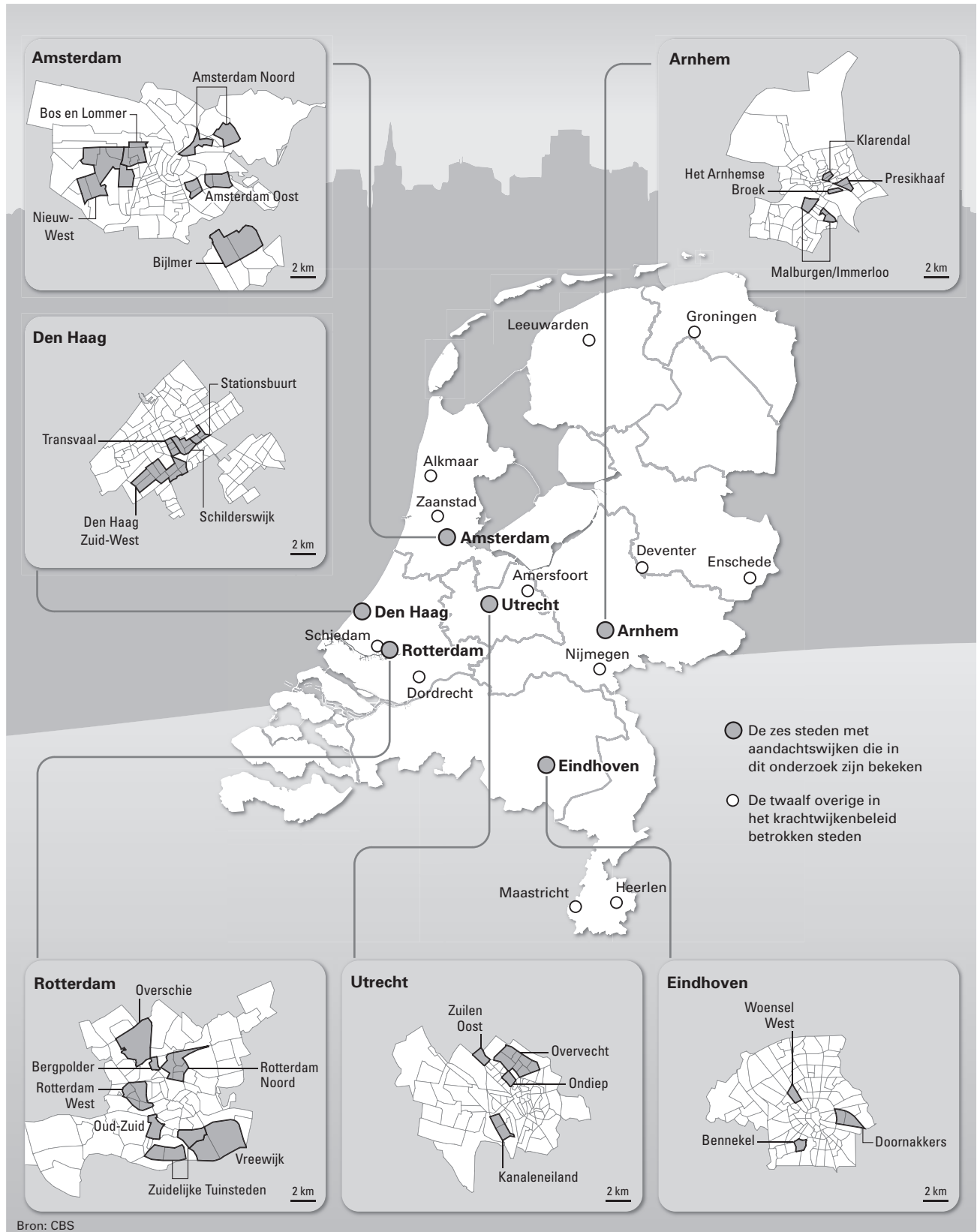
Het antwoord is: ja. In alle gemeenten werd de selectie van wijken voor de eigen stad in algemene zin door onze gesprekspartners herkend en onderschreven. Ook uit de analyses die de gemeenten zelf hadden opgesteld, kwamen juist deze wijken naar voren als de wijken met de grootste achterstanden en problemen. Zoals we in de volgende paragraaf zullen zien hadden de gemeenten en corporaties voor veruit de meeste van de 27 wijken ook al specifiek wijkgericht achterstandsbeleid in uitvoering of voorbereiding.

Gehanteerde gegevens niet altijd actueel

Dat in een wijk al hard was gewerkt aan verbetering, maar dat deze ondanks dat toch nog tot de aandachtswijken gerekend moest worden, maakte de uitkomst van de selectie soms wel moeilijk te accepteren. In de Arnhemse wijk Malburgen bijvoorbeeld zijn gemeente en corporaties al in 2000 begonnen met een omvangrijk programma voor herstructurering van de wijk door sloop, herhuisvesting en nieuwbouw. De wijk zit volgens de lokale partijen daardoor duidelijk «in de lift». Ook in de Utrechtse wijk Zuilen Oost zien de woningcorporaties de laatste jaren al flinke verbeteringen na de omvangrijke herstructurering van de wijk.

De voorbeelden laten zien dat een deel van de discussie over de selectie van de veertig wijken voortkomt uit het feit dat de selectie, vanwege het ontbreken van betere gegevens, gemaakt moest worden op basis van een momentopname, waarin de ontwikkelingsrichting en het toekomstperspectief van een wijk niet verdisconteerd was. Een deugdelijk monitoringstelsel zou de ontwikkelingsrichting van wijken en hun bewoners scherper in beeld kunnen brengen.

Figuur 3 Overzicht van de aandachtswijken in de zes onderzochte steden



Dat laat onverlet dat de geselecteerde wijken in de door ons onderzochte steden worden gezien als de wijken waar de achterstanden op dit moment inderdaad (nog) het grootst zijn. Ook voor wijken waar de fysieke aanpak al ver was gevorderd, zoals Malburgen, Zuilen Oost, Amsterdamse Bijlmer en de Haagse Schilderswijk, werd door onze gesprekspartners benadrukt dat met name de sociaal-maatschappelijke verbeterslag in deze wijken nog in belangrijke mate gemaakt moest worden.

Bovendien wordt op lokaal niveau de keuze om de selectie te baseren op objectieve indicatoren onderschreven. Veel van onze gesprekspartners menen dat deze wijze van selecteren de voorkeur geniet boven de aanwijzing in 2003 van de aandachtswijken in het 56-wijkenbeleid, die vooral op basis van overleg en onderhandeling met gemeenten tot stand was gekomen.

Grenzen op basis van viercijferige postcode niet altijd adequaat

Uit ons onderzoek blijkt dat de door de minister voor WWI gehanteerde wijkindelingen op basis van viercijferige postcodes niet altijd goed aansluiten op de wijkindelingen die lokaal worden gehanteerd. De minister beschikte niet over voldoende gegevens om de selectie op een lager schaalniveau te verrichten. Dat heeft er op lokaal niveau toe geleid dat ook delen van wijken in de selectie terechtkwamen waar de betrokken gemeenten en corporaties extra investeringen niet echt nodig vonden. Omgekeerd is het voorgekomen dat bepaalde delen van wijken juist buiten de selectie vielen, terwijl lokale partijen het daar niet mee eens waren.

Om dit soort imperfecties het hoofd te bieden zijn de meeste gemeenten flexibel omgegaan met de door de minister voor WWI gehanteerde postcodegrenzen. 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, naast 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 selectie van de minister voor WWI viel, zelf alsnog aan de gemeentelijke wijkaanpak toegevoegd.

Indien het te ontwikkelen monitoringsysteem gegevens bevat op basis van volledige postcodes (bestaande uit zes posities), zou dat in de toekomst een preciezere selectie van het interventiegebied mogelijk maken.

3.2 Relatie met bestaand beleid

Het merendeel van de 27 aandachtswijken in de door ons onderzochte zes steden staat al geruime tijd in de belangstelling van de gemeente, de corporaties en het Rijk. Er vloeit uit verschillende bronnen geld naar deze wijken toe. Het krachtwijkenbeleid is een intensivering van en aanvulling op het bestaande beleid van gemeenten en Rijk en op de bestaande afspraken tussen gemeenten en corporaties. Omdat dit gegeven consequenties heeft voor de monitoring van het krachtwijkenbeleid (welke prestaties vallen onder het krachtwijkenbeleid, en welke onder ander, reeds bestaand beleid?) geven wij hier een opsomming van het bestaande wijkenbeleid, zowel op rijks- als gemeentelijk niveau.

Rijksbeleid

In het *Actieplan Krachtwijken* heeft de minister voor WWI aangegeven dat het krachtwijkenbeleid een aanvulling is op bestaand (rijks)beleid zoals

het grotestedenbeleid inclusief het beleid bekostigd vanuit het *Investeringsbudget stedelijke vernieuwing* (ISV-beleid).

De derde periode van het grotestedenbeleid (2005–2009), is gericht op 31 grote steden. Deze steden krijgen via drie brede doeluitkeringen («fysiek», «economie» en «sociaal/integratie/veiligheid») rechtstreeks geld van het Rijk.

Het ISV vormt de rijksbijdrage voor de fysieke pijler van het grotestedenbeleid. Deze middelen zijn niet specifiek geoormerkt voor achterstandswijken, maar in de meerjarenontwikkelingsprogramma's die met de steden zijn overeengekomen zijn wel afspraken opgenomen over de resultaten die in deze wijken behaald moeten worden.

In totaal ontvangen de zes door ons onderzochte steden in het kader van het grotestedenbeleid € 273,9 miljoen per jaar, waarvan € 138,1 miljoen per jaar het tweede ISV-tijdvak (2005–2009) betreft.

Ter vergelijking: de beoogde additionele inzet van de corporaties in het kader van het krachtwijkenbeleid in de zes steden bedraagt met ingang van 2008 € 209,9 miljoen per jaar.

Van de 27 krachtwijken in de zes door ons onderzochte steden vallen achttien wijken geheel of gedeeltelijk onder de *56-wijkenaanpak* die in 2003 door het Rijk is ingezet.¹¹ Aan de 56-wijkenaanpak is in 2005 een impulsbudget van € 100 miljoen gekoppeld. Dit budget is in de periode 2005 tot en met 2006 uitgekeerd. In 2005 richtte de regeling zich nog uitsluitend op de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), waaraan toen € 35 miljoen werd toegekend. In 2006 konden ook andere steden een aanvraag indienen. Aan de zes door ons onderzochte steden samen is in 2006 € 35 miljoen toegekend.

In de periode 2006–2007 hebben twaalf steden ook rijks gelden ontvangen in het kader van de *Sociale Herovering*, een tweejarig project gericht op de aanpak van verloedering, onveiligheid en slechte leefbaarheid in wijken. Met de Sociale Herovering is voor de zes door ons onderzochte steden een bedrag van € 12 miljoen gemoeid. Dit geld is ingezet in negen wijken,¹² die alle zijn opgenomen in de selectie van veertig aandachtswijken. Verschillende gemeenten zetten projecten die zijn ingezet als onderdeel van de Sociale Herovering, voort in het kader van het krachtwijkenbeleid.

Aanvullend op het beleid op bovengenoemde specifieke terreinen voert het Rijk ook generiek beleid gericht op het wegwerken van achterstanden. Een overzicht van de extra middelen die het vierde kabinet-Balkenende hiervoor uittrekt is te vinden in de brief die de minister voor WWI hierover op 1 februari 2008 aan de achttien gemeenten met aandachtswijken zond (WWI, 2008a).

Gemeentelijk beleid en afspraken met corporaties

De zes door ons onderzochte gemeenten geven in de wijkactieplannen aan dat het krachtwijkenbeleid een intensivering is van en aanvulling op bestaand beleid. Een aantal gemeenten licht uitgebreid toe wat er al gedaan werd in de wijken en geeft aan wat er extra zal worden gedaan. De meeste van de 27 geselecteerde wijken in de door ons onderzochte steden waren door de gemeente al aangemerkt als aandachtswijk. Voor het merendeel van deze wijken waren er plannen, zoals wijkvisies, actieprogramma's of integrale wijkontwikkelingsplannen, in voorbereiding of in uitvoering. Slechts in enkele wijken die door de betrokken gemeenten als aandachtswijk zijn aangemerkt, waaronder Doornakkers in Eindhoven en Rotterdam Noord, was nog geen «infrastructuur» van

¹¹ Van alle veertig krachtwijken vallen vijftwintig wijken geheel of gedeeltelijk onder de 56-wijkenaanpak.

¹² Het betreft Overtoomse veld en Nieuwendam-noord (Amsterdam), het Arnhemse Broek (Arnhem), Doornakkers (Eindhoven), Schilderswijk en Transvaal (Den Haag), Overvecht (Utrecht), Pendrecht en Afrikaanderwijk (Rotterdam).

wijkplannen opgebouwd waarop bij het opstellen van de wijkactieplannen kon worden voortgebouwd.

Ook de samenwerking tussen gemeenten en corporaties bij de aanpak van aandachtswijken is niet nieuw. In het merendeel van de door ons onderzochte steden stonden vóór de start van het krachtwijkenbeleid al omvangrijke investeringsprogramma's door de corporaties op stapel of waren al projecten in uitvoering. Wij geven in onderstaand kader een aantal voorbeelden.

Eerder ingezette wijkvernieuwingsprojecten: drie voorbeelden

Arnhem

Voor de Arnhemse aandachtswijk Malburgen is in 2000 vastgelegd dat gedurende de periode 2000–2012 in totaal bijna € 600 miljoen wordt geïnvesteerd door de grootste corporatie in de wijk. De herstructurering van Malburgen richt zich zowel op fysieke als sociale aspecten. Ter vergelijking: de minister voor WWI heeft de additionele inzet van de Arnhemse corporaties voor deze wijk bepaald op € 49 miljoen voor tien jaar.

Eindhoven

De gemeente en de Eindhovense corporaties hebben in 2000 voor de periode tot en met 2010 afspraken gemaakt over de integrale wijkvernieuwing van twaalf aandachtswijken, waaronder de drie wijken die in het krachtwijkenbeleid als aandachtswijk zijn aangewezen. De wijkvernieuwing van De Bennekel en Woensel West is momenteel in een vergevorderd stadium. De projecten die uit het krachtwijkenbeleid voortkomen, worden ingebed in de lopende wijkvernieuwing.

Rotterdam

Het Pact op Zuid is een gezamenlijk investeringsprogramma voor de periode 2006 tot en met 2015 van de gemeente Rotterdam, drie deelgemeenten van Rotterdam Zuid en vijf Rotterdamse corporaties. De partijen zijn overeengekomen samen minimaal € 1 miljard extra te investeren in de fysieke, sociale en economische infrastructuur van Rotterdam Zuid. Hiervan investeren de corporaties € 850 miljoen. De aandachtswijken in de deelgemeenten Charlois en Feijenoord vallen onder het Pact op Zuid. In het kader van het krachtwijkenbeleid breiden de corporaties hun inzet in het Pact op Zuid verder uit.

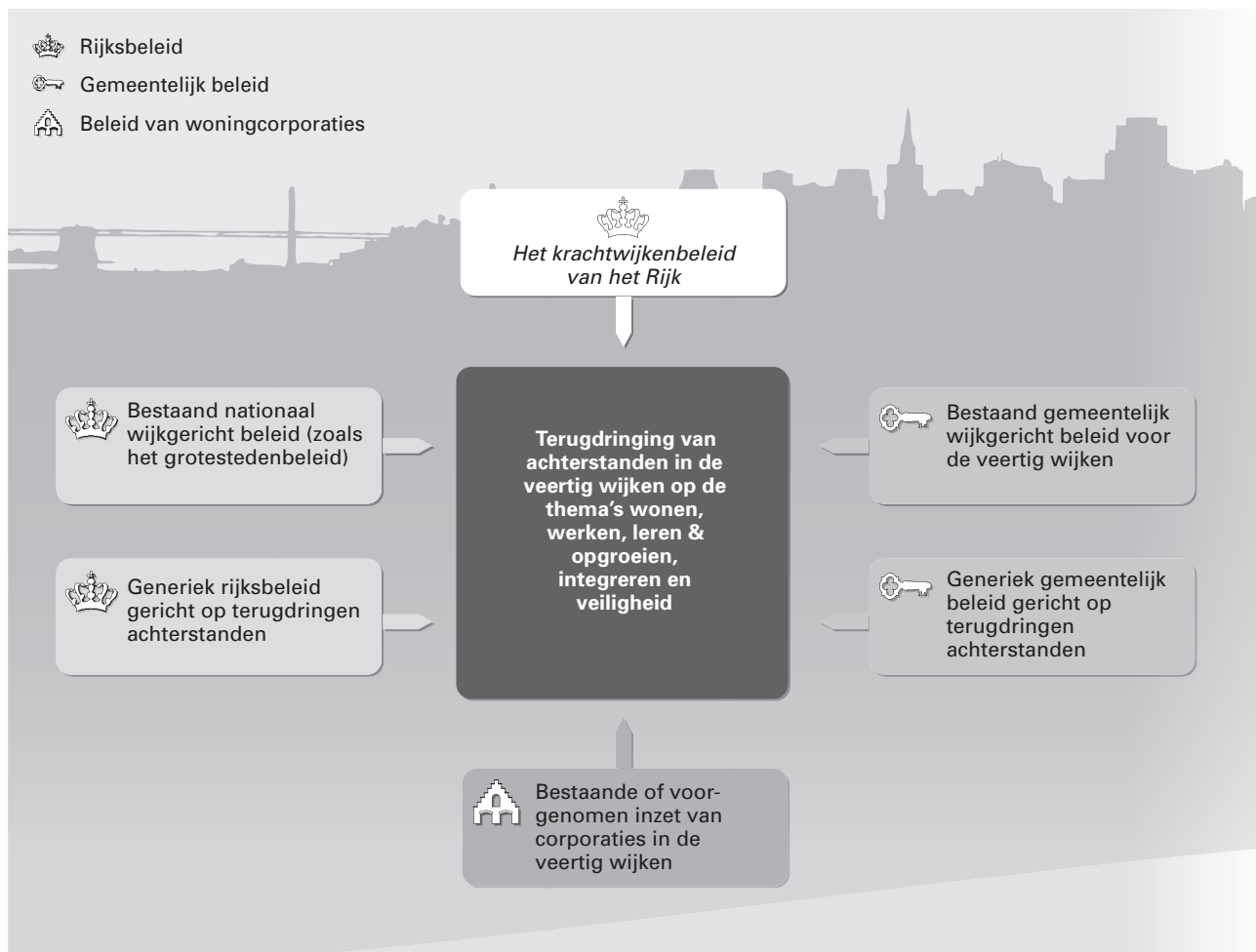
Hoewel de meeste van de reeds in uitvoering zijnde of voorgenomen plannen van de corporaties een sterke fysieke focus kennen, blijkt uit ons onderzoek dat het merendeel van de corporaties in de afgelopen jaren ook steeds meer bereidheid toonde om uitgaven te doen ter verbetering van de leefbaarheid en de sociale infrastructuur in de wijk. Een aantal corporaties maakte hierover ook al afspraken met de gemeente. Zo is in de overeenkomst die de Arnhemse woningcorporaties en de gemeente Arnhem in 2005 hebben gesloten, over de aanpak van vijf aandachtswijken, opgenomen dat de corporaties tot en met 2009 minimaal € 1 miljoen per jaar investeren in de leefomgeving van de wijken waarin zij woningen beheren, een bijdrage leveren aan de maatregelen voor de versterking van de sociale samenhang en investeren in het vastgoed van maatschappelijke voorzieningen.¹³ In Utrecht had één van de betrokken corporaties begin 2007 de gemeente het bod gedaan om in de periode 2007–2011 jaarlijks gemiddeld minimaal € 3,1 miljoen uit te geven aan sociale doelen in de aandachtswijken Kanaleneiland en Overvecht.¹⁴

¹³ Uitvoering Woonvisie «Arnhem aantrekkelijke woonstad». Partnership gemeente-corporaties 2005 tot en met 2009 (oktober 2005).

¹⁴ Dit bedrag is exclusief de investeringen in maatschappelijk vastgoed. Het betreft een landelijk bod, maar wordt met name ingezet in zeven wijken gelegen in zes steden. Het totale bod omvat € 165 miljoen.

Figuur 4 geeft een beeld van de verschillende geldstromen waarmee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de verbetering van de positie van de wijk en haar inwoners. In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de consequenties die dit heeft voor de monitoring van en de verantwoording over het krachtwijkenbeleid door de minister voor WWI.

Figuur 4 Het krachtwijkenbeleid in aanvulling op ander beleid



3.3 Wijkactieplannen

Beoogde opzet wijkactieplannen

In het *Actieplan Krachtwijken* heeft de minister voor WWI aangekondigd dat gemeenten, in samenwerking met relevante lokale partners (waaronder woningcorporaties), op basis van een gedegen gezamenlijke probleemanalyse *wijkactieplannen* zullen opstellen voor de aandachtswijken. De wijkactieplannen moeten gericht zijn op de dominante problematiek in de wijken. Daarbij heeft de minister in elk geval aandacht gevraagd voor vijf beleidsterreinen: «wonen», «werken», «leren & opgroeien», «integreren» en «veiligheid».

De minister veronderstelt, in navolging van adviezen van onder meer de VROM-Raad (2006), dat er op verschillende beleidsterreinen iets aan de hand is in de wijken, en dat het noodzakelijk is om zaken integraal aan te pakken. In de wijkactieplannen dienen gemeenten aan te geven «... welke extra prestaties zij op deze vijf terreinen met welke partijen gaan realiseren, in de vorm van maatschappelijke effecten en daadwerkelijke prestaties en activiteiten» (WWI, 2007d).

Later heeft de minister aangegeven dat gemeenten zelf accenten mogen leggen in de aanpak, bijvoorbeeld door op minder beleidsterreinen in te

zetten, mits dit in de wijkactieplannen wordt beargumenteerd (Tweede Kamer, 2007a). De wijkactieplannen moeten inzicht geven in de bijdragen van gemeenten, woningcorporaties en van alle overige deelnemende partijen, inclusief bewoners. Verder moet het wijkactieplan een budget en stimulans bevatten voor bewonersinitiatieven. Ten slotte moet de gemeente in het plan aangeven of, en op welk terrein de gemeente een experiment wil aangaan en wat vanuit het Rijk (in aanvulling op de bestaande afspraken in het kader van bijvoorbeeld het grotestedenbeleid) nodig is om de beoogde prestaties daadwerkelijk te kunnen leveren.

Bij het opstellen van de wijkactieplannen voert de gemeente de regie. Het Rijk speelt vooral een faciliterende rol, en biedt op verzoek ondersteuning aan de gemeenten bij het opstellen van de wijkactieplannen. Daartoe krijgt elke gemeente een accountmanager, die de gemeente ondersteunt in de contacten met de verschillende betrokken departementen.

Totstandkoming wijkactieplannen

Omdat de wijkactieplannen eind september 2007 gereed moesten zijn, heeft de opstelling ervan onder grote tijdsdruk plaatsgevonden. Een aantal steden heeft de deadline niet gehaald. Soms werden ambtelijke concepten of plannen zonder financiële paragraaf ingeleverd. De Rotterdamse plannen waren nog erg globaal. De meeste gemeentelijke projectleiders zijn van mening dat de tijd om tot goede plannen te komen feitelijk te krap was. Bijkomend probleem was dat de minister voor WWI pas op 3 oktober 2007 een indicatieve verdeling bekend maakte van de verdeling van de jaarlijkse additionele investering van € 250 miljoen over de veertig wijken.

Totstandkoming wijkactieplannen

In **Utrecht** heeft de gemeente eerst bewonersorganisaties en uitvoerende professionals in de wijken geraadpleegd, statistische gegevens en (succesvolle) bestaande projecten geanalyseerd. Zo heeft zij, nog los van de financiële middelen, in beeld gebracht wat wenselijk was om de wijken te verbeteren. Hierover zijn vervolgens bijeenkomsten in de wijken belegd.

In **Eindhoven** is een eerder gevolgde procedure gericht op «maatschappelijke coalitievorming» gevolgd, waarbij vertegenwoordigers van de gemeente, corporaties en buurtbewoners in projectgroepen per wijk drie doorbraakthema's hebben geformuleerd waarop men het verschil wil maken. Door middel van «biedingen» hebben betrokken partijen in coalities aangegeven hoe zij bij willen dragen aan één of meer van de doorbraakthema's. Deze biedingen vormen de basis van de wijkactieplannen. In **Amsterdam** en **Rotterdam** verschilde het proces van de andere steden vanwege de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten voor het wijkgerichte beleid. In deze steden zijn de bewoners niet in alle wijken op de door de minister gewenste manier bij de totstandkoming van de wijkactieplannen betrokken (Tweede Kamer, 2007b). In Rotterdam waren de wijkactieplannen nog erg globaal. Later zijn zij in de actieprogramma's 2008–2009 concreter gemaakt. In Amsterdam werden zeventien buurtactieplannen door negen stadsdelen opgesteld. Amsterdam koos voor een buurtaanpak in plaats van een wijkaanpak, omdat zij het niveau van de wijk te groot vindt om maatwerk te kunnen leveren.

In **Den Haag** verschilde de aanpak per wijk, omdat verschillende wethouders trekker van het proces in de Haagse krachtwijken waren. In de Haagse Schilderswijk heeft een corporatie de bewonersparticipatie bij de ontwikkeling van het wijkactieplan georganiseerd, terwijl in de andere wijken de gemeente meer de regie had.

In **Arnhem** werd de wijk Malburgen, als laatste van de Arnhemse wijken, op 26 juni 2007 in de wijktoer van de minister voor WWI bezocht. Het proces om samen met partners tot wijkactieplannen te komen kwam mede daardoor pas laat goed op gang. De gemeente nam het initiatief om conceptplannen op te stellen. Deze werden vervolgens aan de bewoners voorgelegd. In Malburgen leidde dit tot een conflict. De bewoners waren van mening dat de gemeente het afsprakenkader schond dat in het lopende herstructureringsproces was opgesteld.

In alle steden die wij hebben onderzocht droeg de gemeente de verantwoordelijkheid voor het opstellen en vaststellen van de wijkactieplannen, maar het proces om tot wijkactieplannen te komen verschilde onderling (zie kader). De corporaties werden overal bij de opstelling van de wijkactieplannen betrokken, maar gemeenten en corporaties gingen er bij de ontwikkeling van de plannen niet vanuit dat de stedelijke corporaties de uitvoering van de plannen moesten financieren. In Utrecht bijvoorbeeld, gaven de corporaties aan dat zij vooral waren opgetreden als «adviseur». Als zij vanaf het begin hadden geweten dat zij geacht werden de activiteiten uit de wijkactieplannen te financieren, hadden zij actiever deelgenomen en waren de wijkactieplannen veel meer een coproductie geweest van de gemeente en de corporaties. In de door ons onderzochte steden legden de corporaties zich in deze fase nog niet vast op (mede)financiering van de wijkactieplannen.

Inhoud van de wijkactieplannen

In de wijkactieplannen die de zes gemeenten bij de minister voor WWI hebben ingediend, wordt op verschillende manieren ingegaan op de vijf beleidsterreinen «wonen», «werken», «leren & opgroeien», «integreren» en «veiligheid».

In Arnhem, Rotterdam en Utrecht zijn de plannen duidelijk opgebouwd rond deze terreinen. De gemeente Arnhem zet integraal op alle vijf de thema's in, en heeft daar de thema's sport & cultuur en «achter de voordeur» nog aan toegevoegd. Utrecht heeft als zesde thema gezondheid in de plannen betrokken, maar per wijk steeds een specifieke focus gekozen. Zo ligt de focus in Kanaleneiland op jeugd in kansarme gezinnen en vernieuwing van de wijk, en in Ondiep op jeugd en ouders, kwaliteitsverbetering openbare ruimte en stimuleren goed burgerschap.

Eindhoven heeft eerst een brede analyse gemaakt van de maatschappelijke opgave in de wijken, waarbij behalve de vijf genoemde terreinen ook andere «relevante domeinen» zijn betrokken. Per wijk heeft de gemeente vervolgens na consultatie van bewoners drie doorbraakthema's vastgesteld, waarbij de aanpak van de problemen achter de voordeur in alle wijken een thema is.

In Amsterdam variëren de plannen tussen de wijken, mede doordat de plannen door negen verschillende stadsdelen zijn opgesteld. In sommige wijken zijn alle vijf de thema's benoemd, in andere wijken is voor specifieke speerpunten gekozen.

Ook in Den Haag zijn per wijk verschillende speerpunten geformuleerd, hoewel wonen & leefbaarheid en economie (& werk) in alle plannen terugkomen.

Ten opzichte van het bestaande stedelijke vernieuwingsbeleid zien wij in de wijkactieplannen een duidelijke *verschuiving van fysieke investeringen naar sociale projecten*. In de wijkactieplannen is bijvoorbeeld veel aandacht voor de aanpak van (meervoudige) problemen in de gezins-situatie. In Utrecht en Den Haag wordt ruim de helft van de additionele inzet besteed aan sociale projecten.¹⁵

Verder constateren wij dat veel activiteiten in de wijkactieplannen zoals die in september/oktober 2007 zijn ingediend primair tot het taakveld van een gemeente behoren. Het gaat bijvoorbeeld om onderwijshuisvesting, re-integratie van werklozen en onderhoud van de openbare ruimte. Dit is verklaarbaar: de steden verkeerden in de veronderstelling dat zij voor de uitvoering van de wijkactieplannen middelen van het Rijk zouden ontvangen. Wij hebben nergens waargenomen dat gemeenten er rekening mee hielden dat ook bij financiering van de wijkactieplannen via

¹⁵ Interne nota's aan de minister voor WWI ten behoeve van de ondertekening van de charters van Utrecht en Den Haag.

een door de corporaties gevoed fonds, de besteding van de middelen plaats zou dienen te vinden binnen de kaders van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH); zie voor dit punt ook § 2.3.1.

Additionele inzet in de wijkactieplannen

De wijkactieplannen dienen additioneel beleid voor de wijk te bevatten.¹⁶

Wij hebben vastgesteld dat in de plannen inderdaad tal van nieuwe activiteiten en projecten worden voorgesteld.

Niettemin wordt er in de wijkactieplannen soms voor gekozen om bestaand beleid voort te zetten of (versneld) in uitvoering te brengen. Zo zet een aantal gemeenten in hun wijkactieplannen projecten uit het aflopende programma Sociale Herovering voort. In de Utrechtse wijk Overvecht bijvoorbeeld is in 2006 het programma «Doe Mee in Overvecht!» opgestart. Met dit programma werden bewoners uitgedaagd om in actie te komen, bijvoorbeeld door middel van sportactiviteiten. De gemeente wenst in het kader van het krachtwijkenbeleid succesvolle projecten uit dit programma te vermenigvuldigen en voort te zetten. Hetzelfde geldt voor het Arnhemse Broek.

Wij troffen in de wijkactieplannen ook projecten aan die reeds in de uit 2006 daterende collegeprogramma's stonden, of waarvoor de uitgangspunten al eerder waren vastgesteld. Het laatste geldt bijvoorbeeld voor de herontwikkeling van het Zuiderparkstadion en de Leywegzone in Den Haag Zuid-West. Volgens de gemeente was de financiering echter nog niet geregeld.¹⁷ Ook in Amsterdam zijn in de buurtactieplannen (delen van) projecten opgenomen, waarvoor al voor 16 juli 2007 convenanten waren gesloten (Indische buurt) of die al in een zeer ver gevorderd stadium van voorbereiding waren (Parkstaddeal).

Toetsing wijkactieplannen door WWI

Vanuit WWI zijn de wijkactieplannen op een aantal onderwerpen getoetst (WWI, 2008c). Zo is gekeken naar de beschrijving van de wijkproblematiek, de relatie met de vijf eerdergenoemde beleidsterreinen, het inzicht dat de plannen bieden in de prestaties die gemeenten samen met lokale partijen gaan leveren en de betrokkenheid van bewoners. De minister beschouwt de additionaliteit van de inzet primair als een lokale verantwoordelijkheid. De gemeenten dienen te beoordelen of de inzet van de corporaties additioneel is. De minister heeft de wethouders gevraagd om dit bij de ondertekening van het charter te verklaren.

Ambtenaren van WWI hebben de (concept)wijkactieplannen tijdens besprekingen met de betrokken gemeenten in oktober 2007 op bovenstaande punten bekeken. Naar aanleiding van die besprekingen zijn de gemeenten per brief van 19 oktober verzocht om na te gaan of de doelstellingen op de vijf terreinen uit het *Actieplan Krachtwijken* meetbaar en concreet in de wijkactieplannen waren opgenomen.¹⁸ Verder is aan de gemeenten gevraagd om een korte toelichting te geven als thema's ontbraken en om in de wijkactieplannen (of de bijgaande aanbiedingsbrief) aan te geven of de bewoners betrokken zijn geweest en of er bewonersbudgetten beschikbaar zijn.

In Arnhem en Eindhoven zijn specifieke afspraken met de gemeenten gemaakt. De minister voor WWI heeft de gemeente Arnhem verzocht de doelen in de wijkactieplannen scherper te formuleren en enkele indicatoren aan de plannen toe te voegen. In Eindhoven waren in de wijkactieplannen geen SMART geformuleerde ambities opgenomen,¹⁹ en werd niet specifiek aandacht besteed aan integratievraagstukken. De gemeente heeft de ambities daarop aangescherpt en aan WWI uitgelegd dat zij het

¹⁶ Wij hebben in dit onderzoek geen uitgebreide analyse van de additionaliteit van de wijkactieplannen verricht, omdat over de additionele inzet van de corporaties in het kader van deze plannen in alle steden vanaf oktober 2007 nadere afspraken zijn gemaakt en de wijkactieplannen deels door de gemeenten zelf worden gefinancierd.

¹⁷ De Algemene Rekenkamer heeft geen inzicht in de gegevens van het gemeentelijk grondbedrijf.

¹⁸ Ambtelijke brief van WWI d.d. 19 oktober 2007 van de programmadirecteur wijken aan de gemeentelijk projectleiders van de veertig wijken over de gemeenschappelijke afspraken die tijdens de reflectiedagen op 8, 9 en 10 oktober 2007 zijn gemaakt.

¹⁹ SMART staat voor: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden.

integratievraagstuk beredeneerd in de andere thema's had ingebed, waarop de minister akkoord ging.

Samenvattend: de minister voor WWI heeft zich bij de inhoudelijke invulling van de wijkaanpak en de toetsing van de wijkactieplannen terughoudend opgesteld. Dit past bij de wens van de minister, zoals verwoord in het *Actieplan Krachtwijken*, om de verantwoordelijkheid voor de invulling van de wijkaanpak vooral aan lokale partijen over te laten. Het is ook in overeenstemming met de keuze van de minister om de wijkaanpak niet uit de rijksbegroting te financieren, maar de benodigde middelen rechtstreeks door de woningcorporaties te laten opbrengen.

Wel constateren wij dat het kabinet in de Voorjaarsnota extra geld voor de wijkaanpak heeft vrijgemaakt (zie hoofdstuk 2). De minister heeft per brief aan de Tweede Kamer gemeld dat zij geen nadere voorwaarden wil stellen aan de beschikbaarstelling van de € 157 miljoen ter medefinanciering van de wijkactieplannen, anders dan dat dit bedrag moet worden ingezet ten behoeve van de medefinanciering van de wijkactieplannen (WWI, 2008e). De minister wil in het jaarlijkse overleg met de steden de voortgang van de besteding van de middelen aan de orde stellen. Wij tekenen daarbij aan dat deze middelen blijkens dezelfde brief via de integratie-uitkering respectievelijk via de decentralisatie-uitkering van het Gemeentefonds aan de betrokken gemeenten worden uitgekeerd. Het eerste deel (€ 40 miljoen) wordt in 2008 uitgekeerd. De gemeenten krijgen daarmee formeel de volledige vrijheid ten aanzien van de besteding van deze middelen.

Wij zullen in een afzonderlijke publicatie terugkomen op de systematiek van de integratie-uitkering respectievelijk de decentralisatie-uitkering.

3.4 Financiële positie corporaties

In hoofdstuk 2 constateerden wij dat aan het meningsverschil tussen de minister voor WWI en Aedes een verschil van inzicht ten grondslag lag over de wenselijkheid van een verevening tussen woningcorporaties die woningen bezitten en beheren *binnen* de aandachtswijken, en corporaties die *daarbuiten* opereren.

De minister is van oordeel dat de beoogde € 2,5 miljard investering in de veertig aandachtswijken niet volledig door de corporaties met bezit in die wijken gedragen behoort te worden (WWI, 2008c). Aedes vindt daarentegen dat de gezamenlijke corporaties weliswaar de investering in de veertig aandachtswijken dienen te garanderen, maar dat overdracht van € 750 miljoen aan vermogen tussen corporaties met bezit buiten de aandachtswijken naar corporaties met bezit binnen die wijken, strijdig zou zijn met het uitgangspunt van Aedes dat van corporaties als (maatschappelijke) ondernemers niet zonder meer onderlinge overdracht van vermogen verwacht mag worden.

Voor een juiste beoordeling van dit meningsverschil is een objectief beeld nodig van de financiële positie van de woningcorporaties. Om dit beeld te verkrijgen hebben wij gebruikgemaakt van gegevens van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV).²⁰ Het fonds hanteert met ingang van 2008 een nieuwe beoordelingsmethodiek. In deze methodiek wordt het «volkshuisvestelijk vermogen» van alle corporaties bepaald.²¹ Kort gezegd is dit het vermogen van woningcorporaties voortvloeiend uit de verhuur van het huidige woningbezit. Bij de vaststelling van de hoogte van deze investeringscapaciteit wordt uitgegaan van voortzetting van de huidige bedrijfsvoering; met de eventuele verkoop van bezit wordt dus geen rekening gehouden.²² Evenmin worden toekomstige (onrendabele)

²⁰ Voor de definitie van corporaties in de krachtwijken hanteren wij de definitie die de minister voor WWI gebruikt voor de bijdragevrijstelling voor de projectsteun ten behoeve van de krachtwijken. Het betreft corporaties met meer dan 10% van hun bezit in de veertig wijken of met meer dan 15% van het bezit in een wijk.

²¹ Het volkshuisvestelijk vermogen is opgebouwd uit het eigen vermogen plus de overige voorzieningen, de voorziening onderhoud en de egalisatierekening minus de immateriële vaste activa. Zie voor de berekening van het volkshuisvestelijk vermogen CFV, 2007 en CFV, 2008.

²² In de praktijk verkopen corporaties overigens slechts weinig woningen.

investeringen in mindering gebracht op het vermogen. Omdat corporaties veelal investeringsverplichtingen zijn aangegaan, is het volkshuisvestelijk vermogen dus uitdrukkelijk niet volledig vrij besteedbaar. Het biedt wel een goede onderlinge vergelijkingsmogelijkheid voor de financiële positie van individuele corporaties. Het CFV berekende voor ons het volkshuisvestelijk vermogen van alle corporaties op de peildatum 1 januari 2007.²³

3.4.1 Volkshuisvestelijk vermogen van de corporaties volgens het CFV

Het volkshuisvestelijk vermogen van alle corporaties met bezit *binnen* de veertig aandachtswijken bedroeg begin 2007 € 10,6 miljard, dat van de overige corporaties € 20,0 miljard.

Voor een goede onderlinge vergelijking berekenden wij voor elke corporatie tevens het vermogen per huurwoning. Voor corporaties in de veertig aandachtswijken was het gemiddelde vermogen voor alle huurwoningen € 14 400, daarbuiten € 16 100. Gelet op de grote volkshuisvestelijke opgave in de veertig aandachtswijken kan in deze cijfers steun voor de wens tot verevening worden gevonden. De weerstand in de corporatiesector tegen de verevening kan beter worden begrepen door naar de verdeling van de vermogens binnen elk van de twee groepen corporaties te kijken.

Figuur 5 (zie volgende pagina) geeft de verdeling van de vermogens per huurwoning in beide groepen corporaties. De vermogens per huurwoning liggen zoals gezegd in de veertig aandachtswijken lager dan daarbuiten.

Uit figuur 5 blijkt echter eveneens dat er zowel bij de corporaties met bezit in de veertig aandachtswijken als bij de overige corporaties sprake is van een grote mate van spreiding in volkshuisvestelijk vermogen. Er zijn daardoor corporaties met bezit in de krachtwijken die veel meer (per woning) kunnen investeren dan corporaties buiten de veertig aandachtswijken.

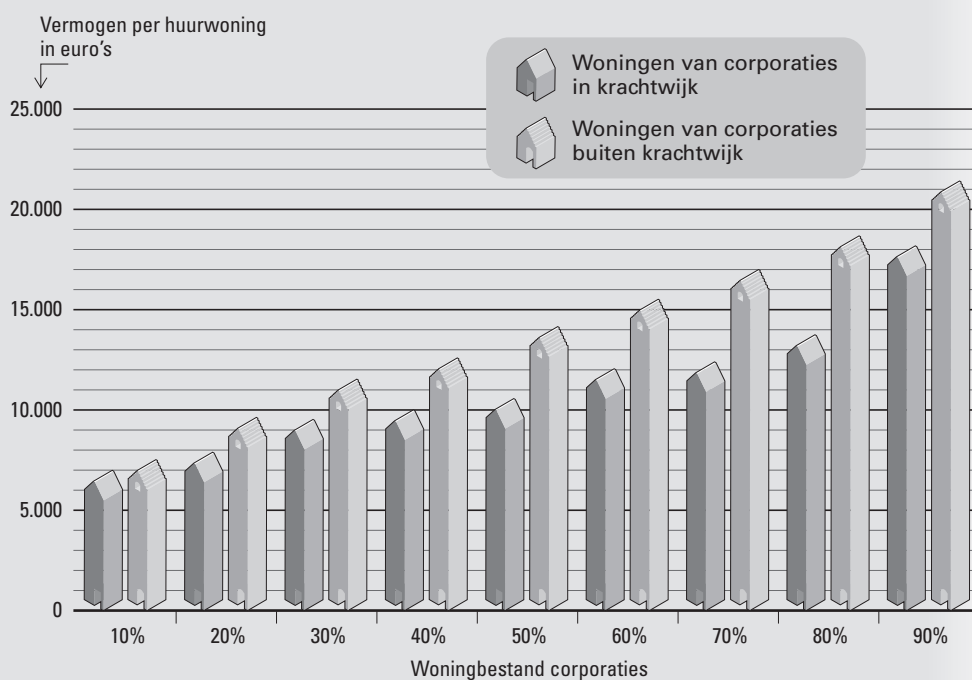
In gesprekken met veertien directeuren van corporaties in de door ons onderzochte steden gaf één directeur aan niet te beschikken over het vermogen om de gevraagde inzet in het krachtwijkenbeleid te kunnen financieren. Een aantal directeuren gaf aan dat het beter zou zijn als de projectsteun alleen wordt geheven ten behoeve van de corporaties die het echt nodig hebben. Sommige directeuren spraken de verwachting uit dat vooral enkele corporaties in Rotterdam behoefte zouden hebben aan projectsteun.²⁴

²³ Het betrof nog voorlopige cijfers.

²⁴ Inmiddels heeft de Rotterdamse woningcorporatie PWS bij het CFV op basis van de reeds bestaande regelingen projectsteun gevraagd en gekregen voor de opgave in het krachtwijkenbeleid voor 2008 en 2009.

Figuur 5 Corporatievermogen per huurwoning

Voor deze figuur is eerst het volkshuisvestelijk vermogen van corporaties toegerekend aan individuele huurwoningen. Alle huurwoningen in en buiten de krachtwijken zijn vervolgens gerangschikt van laag naar hoog, waarna ze in gelijke groepen van 10% zijn verdeeld.



Leesvoorbeeld: voor 10% van de woningen van corporaties in de veertig aandachtswijken geldt dat zij een volkshuisvestelijk vermogen vertegenwoordigen van minder dan € 6.940. Bij 20% van deze woningen ligt dit vermogen onder de € 7.904.

Bron: CFV

3.4.2 Projectsteun voor corporaties binnen de aandachtswijken

De minister voor WWI heeft per brief aan de Tweede Kamer zekerheid geboden over de beschikbaarheid van € 75 miljoen projectsteun per jaar in de periode 2008–2017 voor de corporaties in de veertig aandachtswijken (WWI, 2008c). Daarbij heeft zij aangegeven dat zij nog zal nagaan of hierbij – op basis van de nieuwe methodiek van het CFV – rekening gehouden kan worden met de vermogenspositie van de ontvangende corporaties. Van de veertien door ons ondervraagde corporatiedirecteuren gaven twaalf directeuren aan (waarschijnlijk) een aanvraag voor projectsteun te zullen indienen als de mogelijkheid daartoe bestaat.

3.5 Onderhandelingen tussen gemeente en corporaties

Tot september 2007 gingen de lokale partijen ervan uit dat de gemeenten via het heffingsfonds geld zouden ontvangen van het Rijk om de wijkactieplannen te financieren. Op 17 september 2007 sloot de minister voor WWI het «onderhandelaarsakkoord» met Aedes, waardoor de financieringsconstructie van de wijkaanpak ingrijpend veranderde (WWI,

2007e). In de nieuwe situatie moesten de gemeenten met de corporaties onderhandelen over de investeringen in de wijken.

In de door ons onderzochte steden is verschillend met de wijziging van de financieringsconstructie omgegaan.

In Utrecht en Arnhem heeft het gemeentebestuur zich lang op het standpunt gesteld dat de corporaties het geld voor de door de gemeenten opgestelde plannen beschikbaar zouden moeten stellen. In Amsterdam is lang gesproken over de uitgangspunten waaraan de corporatiebijdragen zouden moeten voldoen. De afspraken zijn vastgelegd in een stedelijk afsprakenkader op basis waarvan de corporaties een voorstel voor hun inzet hebben opgesteld. In Den Haag zijn partijen het overleg aangegaan over de gezamenlijke opstelling van een gewenste inhoudelijke aanpak en is pas daarna gesproken over de financiële inzet door de corporaties. In Eindhoven zijn vooraf geen afspraken gemaakt over concrete projecten. Afspraken over te leveren prestaties worden jaarlijks vastgelegd in zogenaamde buurtcontracten. De gemeente Eindhoven gaat de inzet van de corporaties monitoren en zal de voortgang, indien nodig, in het reguliere bestuurlijk overleg met de corporaties aan de orde stellen.

3.5.1 Discussiepunten in de onderhandelingen

Tijdens de lokale onderhandelingen bleek dat het onderhandelaars-akkoord tussen de minister voor WWI en Aedes op een aantal punten onduidelijk was of voor meer dan één uitleg vatbaar was.

Taken en activiteiten van de corporaties in relatie tot het BBSH

In vrijwel alle door ons onderzochte steden is tijdens de onderhandelingen uitvoerig gediscussieerd over de vraag welke investeringen en activiteiten corporaties mogen en willen financieren. Ondanks het afsprakenkader dat de minister voor WWI met Aedes had opgesteld verschilden de meningen – tussen gemeenten en corporaties en soms ook tussen corporaties onderling. Sommige corporaties zochten zelf de grenzen van het BBSH-kader op, terwijl andere daar voorzichtiger in waren uit voorzorg voor externe toetsing door het CFV of uit principiële overwegingen.

Zo vonden sommige van de corporaties die wij in ons onderzoek betrokken dat uitgaven in het kader van scholing of uitgaven ter stimulering van werkgelegenheid simpelweg niet tot de taken van een corporatie behoren. Andere corporaties wilden daar wel aan bijdragen. In enkele gevallen constateerden wij dat toetsing aan het BBSH voor lokale partijen een ingewikkelde aangelegenheid is.

Ingewikkelde discussies over en dreigende overschrijding van de grenzen van het BBSH zagen wij bijvoorbeeld in Arnhem. In deze stad wilden de corporaties bepaalde projecten niet financieren omdat zij dat geen corporatietaak vonden. Het ging onder meer om het activiteitenprogramma van de Brede School, de aanleg van geluidsstille asfalt en de begeleiding van langdurig werklozen. De onderhandelingen tussen gemeente en corporaties hebben hier uiteindelijk geresulteerd in een overeenkomst met een taakverdeling per thema uit het wijkactieplan, waarbij de corporaties bijdragen aan de programma's onderwijs, sport, cultuur en zorg van de Brede School.

Echter, volgens het afsprakenkader dat de minister voor WWI en Aedes hebben opgesteld behoort de (onderwijs)programmering van scholen tot de formele verantwoordelijkheid van de gemeente en het is de vraag of er bij dit soort activiteiten direct of indirect nog wel een relatie te leggen is met de leefbaarheid in de wijk en de vastgoedportefeuille van de

corporaties. In ieder geval constateren wij dat de in het BBSH omschreven taakvelden een steeds ruimere uitleg krijgen en dat dit op lokaal niveau voor onenigheid en verwarring heeft gezorgd.

(On)rendabele investeringen

In vier van de zes door ons onderzochte steden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Arnhem) heeft in de onderhandelingen discussie plaatsgevonden over de vraag in hoeverre rendabele corporatie-investeringen mee mochten tellen voor hun inzet in het krachtwijkenbeleid en over de getalsmatige onderverdeling van de corporatietaakstelling met investeringen en eenmalige uitgaven.²⁵

De steden die wij hebben onderzocht zijn hier verschillend mee omgegaan. In Rotterdam en Utrecht zijn concrete afspraken gemaakt en tellen alleen onrendabele investeringen mee. In Utrecht is afgesproken dat in de eerstkomende jaren ongeveer de helft van de corporatie-inzet aan sociale projecten (inclusief een klein deel investeringen in maatschappelijk vastgoed) wordt besteed. In Rotterdam wordt 84% aan fysieke investeringen besteed. In Amsterdam is afgesproken dat bij investeringen met een onrendabel karakter de totale investering wordt meegeteld voor de additionele inzet. In Arnhem heeft men uiteindelijk geen afspraken over de verhouding rendabel/onrendabel of sociaal/fysiek gemaakt. In Den Haag en Eindhoven is vanaf het begin niet gestreden over dit vraagstuk. Voor Den Haag kan op basis van het onderhandelingsresultaat worden vastgesteld dat de corporaties bereid zijn het door de minister verlangde investeringsbedrag voor de Haagse aandachtswijken volledig onrendabel te investeren (zie § 3.5.2).

Afspraken over additionaliteit

In hoofdstuk 2 constateerden wij dat de minister voor WWI de datum van 16 juli 2007 hanteert om de additionaliteit van de inzet van de corporaties te bepalen. In de door ons onderzochte gemeenten werd dit als een onwerkbaar criterium beschouwd. In bijna alle gemeenten waren namelijk recent afspraken over de inzet van corporaties voor de komende jaren gemaakt of waren dergelijke afspraken in vergaande staat van voorbereiding. Volgens het criterium van de minister zouden deze plannen afhankelijk van het moment van ondertekening (vóór of na 16 juli 2007) wel of niet meetellen voor het krachtwijkenbeleid. Strikte toepassing van de peildatum had daardoor tot vrij willekeurige uitkomsten kunnen leiden. Bovendien zouden corporaties die een «voortrekkersrol» hadden vervuld daar in zekere zin voor gestraft worden. De mate van additionaliteit kan bovendien niet exact worden vastgesteld, omdat sprake is van harde en minder harde toezeggingen uit het verleden.

Lokale partijen zijn daarom pragmatisch met de peildatum omgegaan en hebben hun eigen afspraken gemaakt over plannen die wel en niet meetellen. In Eindhoven en Arnhem is de peildatum «voor kennisgeving aangenomen», terwijl partijen in Utrecht en Amsterdam voor een alternatieve scheidslijn kozen. In Amsterdam hebben gemeente en corporaties afgesproken dat investeringen die niet volgens vastgestelde stedelijke vernieuwingsplannen al voor rekening van de corporaties komen, voor het krachtwijkenbeleid niet nogmaals als (additionele) investering meetellen. In Utrecht is afgesproken dat de fysieke investeringen uit de tweede fase van het stedelijk herstructureringsprogramma niet meetellen voor de additionele inzet van de corporaties.

²⁵ Rendabele investeringen in onroerend goed zijn investeringen die tijdens de levensduur van het onroerend goed kunnen worden terugverdiend uit de (huur)opbrengsten.

3.5.2 Resultaat onderhandelingen

In alle steden zijn de onderhandelingen inmiddels afgerond. In Rotterdam en Arnhem is een akkoord op hoofdlijnen gesloten voor tien jaar, met een concreet uitvoeringsprogramma voor 2008 en 2009. In Den Haag betreft het een akkoord voor de volledige periode van tien jaar met concrete projecten, die tussentijds kunnen worden aangepast als dit nodig blijkt te zijn. In Utrecht is alleen een akkoord gesloten over het uitvoeringsprogramma voor 2008 en 2009. Uitgangspunt is dat de afspraken over de sociale maatregelen in 2010 en 2011 worden doorgezet. In Eindhoven zijn partijen het eens geworden over het totaalbedrag dat de komende tien jaar geïnvesteerd zal worden in de aandachtswijken. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over concrete projecten; die worden jaarlijks gemaakt en vastgelegd in buurtcontracten.

Inzet corporaties (additionaliteit)

Een algemeen beeld dat uit de door ons gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten naar voren komt is dat de corporaties, indien er geen krachtwijkenbeleid zou zijn geweest, in de door ons onderzochte steden van plan zouden zijn geweest om meer dan de helft van de thans afgesproken inzet ook te leveren.²⁶ Dit vinden wij niet opmerkelijk, aangezien uit onze rondgang langs de steden is gebleken dat de corporaties vaak al zeer omvangrijke investeringsvoornemens hadden voor de 27 wijken en in een aantal steden ook al van plan waren meer uit te geven in het sociale domein.

De totale investeringen van corporaties in de aandachtswijken zullen in sommige steden de komende tien jaar naar verwachting dan ook veel groter zijn dan de indicatieve toerekening van de minister voor WWI, zeker als rekening wordt gehouden met het standpunt van de minister dat rendabele investeringen (deels) mogen worden meegerekend als additionele bijdrage van de corporaties.

Zo heeft de minister de extra investeringsopgave voor de Amsterdamse corporaties vastgesteld op € 645 miljoen in de periode 2008–2017. Uit de investeringsplannen die de corporaties eind december 2007 publiceerden, blijkt dat zij voor diezelfde periode al van plan waren bijna € 4 miljard te investeren waarvan ruim € 2,4 miljard additioneel is volgens de Amsterdamse definitie. Hetzelfde geldt voor Rotterdam, waar de corporaties samen een inzet van € 878 miljoen *onrendabel* zullen leveren (ter vergelijking: de investeringsopgave voor Rotterdam bedraagt voor deze periode € 721 miljoen; rendabel en onrendabel).

Het beeld in de andere steden is weinig anders. In Den Haag is in de overeenkomst die de gemeente op 17 april met de corporaties heeft gesloten in totaal voor € 2,7 miljard aan investeringen opgenomen, waarvan € 736 miljoen onrendabel. Daarvan dragen de corporaties € 301 miljoen *onrendabel* bij. Ter vergelijking: de minister heeft voor Den Haag € 288 miljoen aan additionele investeringen (rendabel en onrendabel) door de corporaties in het vooruitzicht gesteld.²⁷

Inzet gemeenten

In alle door ons onderzochte steden maken de gemeenten extra geld vrij voor de aanpak van de aandachtswijken, hoewel de hoogte van de bijdrage en de periode waarop deze betrekking heeft wisselt. De meeste gemeenten hebben hun bijdrage in het charter gespecificeerd. Eindhoven draagt in de gehele periode (tien jaar) gemiddeld € 2,6 miljoen per jaar bij. De gemeente Den Haag maakt in diezelfde periode jaarlijks gemiddeld € 11,2 miljoen vrij. De gemeente Amsterdam is voornemens om in 2008 en 2009 indicatief ruim € 76 miljoen in te zetten voor de

²⁶ Dit beeld wordt gedeeld door vrijwel alle corporatiedirecteuren die wij hebben gesproken en bevestigd door de ondervraagde gemeentelijk projectleiders en wethouders.

²⁷ Het beeld van de omvang van de onrendabele investeringen is afkomstig uit opgaven van de betrokken gemeenten. Wij tekenen hierbij aan dat de onderlinge vergelijkbaarheid van de cijfers beperkt is aangezien de berekening van de hoogte van het onrendabele deel van een investering mede afhankelijk is van de schatting van een groot aantal achterliggende parameters.

dekking van het uitvoeringsprogramma. In de periode 2008 tot en met 2011 zet de gemeente Utrecht jaarlijks gericht € 4 miljoen voor de wijkactieplannen in. De gemeente Arnhem zal in de gehele periode van tien jaar gemiddeld € 5 miljoen per jaar inzetten. Rotterdam ten slotte, heeft in het charter aangegeven dat in 2008 en 2009 een bedrag van € 9,7 miljoen wordt herbestemd voor concrete sociale projecten in de krachtwijken. In totaal zal de gemeente in het kader van het Pact op Zuid in tien jaar tijd € 172 miljoen investeren.

Aard van de investeringen

In vergelijking met de wijkactieplannen zijn de investeringen door de corporaties die in de uitvoeringsprogramma's zijn opgenomen meer gericht op het fysieke domein en directer gerelateerd aan het woningbezit van de corporaties (en soms ook de eigen bewoners). Toch merken vrijwel alle lokale partijen die wij voor ons onderzoek hebben gesproken, dat corporaties meer dan vroeger investeren in het sociale domein en in maatschappelijk vastgoed, zoals scholen en sportcomplexen.²⁸

Relatie tussen gemeente en corporaties

Uit ons onderzoek is gebleken dat de samenwerking tussen gemeente en corporaties, ondanks of misschien wel juist dankzij de soms forse onderhandelingen, uiteindelijk in het merendeel van de steden is geïntensiveerd. Hoewel de onderhandelingen en de discussie over de financiering van de wijkaanpak op nationaal niveau voor veel spanning heeft gezorgd, heeft het krachtwijkenbeleid in alle door ons onderzochte steden uiteindelijk geleid tot afspraken over versnelde uitvoering van de aanpak van de problematiek in de 27 wijken.

In vijf van de zes door ons onderzochte steden zijn in minder dan één jaar tijd concrete uitvoeringsprogramma's opgesteld voor de komende twee tot tien jaar. Ook zijn partijen van mening dat het commitment tussen de partijen is toegenomen.

In alle steden zijn onze gesprekspartners van mening dat de integrale aanpak van het krachtwijkenbeleid een belangrijke toegevoegde waarde biedt. Dit helpt de verkokering binnen gemeenten te doorbreken, ook waar dat eerder nog niet lukte. In Den Haag bijvoorbeeld, waren in het nabije verleden pogingen ondernomen om de sociale en de fysieke wijkinzet in Den Haag Zuid West beter op elkaar af te stemmen, maar dat was een moeizaam proces. Het krachtwijkenbeleid heeft volgens deze gemeente een positief effect op de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie.

Risico's voor de toekomst

In de door ons onderzochte gemeenten ziet men een aantal bedreigingen voor de wijkaanpak. Eén zo'n bedreiging is de afgebakende termijn van het beleid. Het krachtwijkenbeleid geldt voor een periode van tien jaar. Voor een duurzame verandering in de wijken en voor het in stand houden van het draagvlak dat nu op lokaal niveau voor de wijkaanpak is ontstaan, is het noodzakelijk, aldus enkele van onze gesprekspartners in de gemeenten, dat ook het kabinet gedurende een aantal kabinetsperioden prioriteit aan het krachtwijkenbeleid blijft geven.

Een ander risico dat in de gemeenten wordt signaleerd betreft de onzekere continuering van het grotestedenbeleid (GSB) inclusief het beleid in het kader van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). In politiek Den Haag wordt gesproken over krimp van de budgetten vanaf 2010. Verschillende van onze gesprekspartners hebben gewezen op het belang van deze middelen voor de wijkaanpak.

²⁸ Bij investeringen in maatschappelijk vastgoed nemen corporaties soms ook onrendabele investeringen voor hun rekening.

Op 23 april 2008 heeft de minister voor WWI naar aanleiding van opmerkingen van de Tweede Kamer over de mogelijke inperking van het ISV/GSB-budget aangegeven geen garanties te kunnen geven, maar zich in te zullen zetten voor het behoud van het budget (Tweede Kamer, 2008b). De minister gaf aan belang te hechten aan de continuïteit van het grotestedenbeleid, en heeft toegezegd dat het kabinet rond de zomer van 2008 met voorstellen voor het nieuwe GSB- en ISV-beleid zal komen.

Een derde risico dat de wijkaanpak bedreigt is het feit dat ook de ongewijzigde voortzetting van het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) niet is gegarandeerd. In hoofdstuk 2 zagen wij dat extra middelen op de begroting voor 2009 van WWI deels uit toekomstige BLS-middelen zijn gefinancierd. Hierdoor bestaat het risico dat reeds vanaf 2010 de wijkbudgetten voor herstructurering, nieuwbouw en uitgaven voor sociaal en economisch beleid afnemen, waardoor de doelstelling om de veertig wijken hun achterstanden te laten inlopen onder druk zouden kunnen komen te staan. Zowel de VNG als de G27 hebben hierover hun veront-rusting uitgesproken. De vier grote steden hebben elk expliciet een voorbehoud in de door hen ondertekende charters laten opnemen voor het geval er onvoldoende financiële middelen beschikbaar komen vanuit het grotestedenbeleid en de stedelijke vernieuwing.

3.6 Charters

Opzet charters

In het *Actieplan Krachtwijken* kondigde de minister voor WWI aan dat met alle achttien gemeenten, waarin de veertig geselecteerde wijken zich bevinden, een charter (overeenkomst) zou worden afgesloten met daarin de afspraken over de inzet van het Rijk en de inzet van de gemeente, en de gezamenlijke ambities voor de komende tien jaar. De afspraken in het charter zouden worden gebaseerd op het wijkactieplan, dat wil zeggen: op het niveau van de te behalen maatschappelijke doelen (outcome van het beleid) en gegroepeerd rond de vijf thema's die door de minister zijn benoemd. De minister gaf in het Actieplan aan de charters in oktober 2007 te willen sluiten. Het charter werd ondertekend door de minister voor WWI namens betrokken collega-bewindspersonen.

Output en outcome

De resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren worden aangeduid als output of prestaties. De gevolgen van het beleid die merkbaar zijn in de maatschappij worden aangeduid als outcome of effecten.

Totstandkoming charters

Een interdepartementale werkgroep, waarin ook een aantal betrokken steden was vertegenwoordigd, heeft het totstandkomingsproces van de charters gestuurd door een standaardcharter op te stellen.²⁹ Het standaard-charter bevat behalve een vaststaande preambule de afspraken per gemeente op het gebied van de vijf thema's van het krachtwijkenbeleid (wonen, werken, leren & opgroeien, integreren en veiligheid), bewoners-participatie, experimenten, kennis, landelijke alliantie, financiering, overleg en voortgang. In het standaardcharter zijn niet alleen standaard-teksten over de inzet van het Rijk opgenomen, maar ook over de inzet van de gemeenten.

Een voorbeeld van deze suggesties is de doelstelling dat in 2011 80% van

²⁹ Het standaardcharter is een intern WWI-document.

alle in de wijk aangeboden inburgeringstrajecten dual zal zijn (dat wil zeggen dat taaltraining gecombineerd wordt met doelgerichte maatschappelijke oriëntatie). Wij constateren dat het oorspronkelijke voornemen om in het charter juist outcomedoelstellingen vast te leggen met dit voorbeeld niet wordt gevolgd, omdat het aanbod van inburgeringstrajecten een outputdoelstelling betreft. Een outcomedoelstelling op dit terrein zou bijvoorbeeld zijn dat een x aantal nieuwkomers op peildatum y met succes een inburgeringsexamen heeft behaald.

Gemeenten hebben zelf aan kunnen geven welke suggesties voor gemeentelijke doelen ze wel of niet over wilden nemen in hun eigen charter. Verschillende gemeenten hebben maatwerkafspraken en specifieke wensen laten opnemen. In het charter van Arnhem is op verzoek van de gemeente bijvoorbeeld een passage opgenomen over het voorkomen van bestuurlijke drukte op zowel gemeentelijk als rijksniveau. De conceptcharters zijn door WWI beoordeeld met behulp van een beoordelingskader.

In een aantal van de door ons onderzochte steden is, ondanks de ruimte voor opname van wensen en teksten van de gemeente, tijdens de totstandkoming van het charter in de praktijk weinig ruimte voor lokale inbreng of lokaal maatwerk ervaren. Volgens het merendeel van de door ons geïnterviewde ambtenaren in de gemeenten is de samenwerking met WWI goed verlopen, maar verliep het proces rond het charter «moeizaam».

Veel gemeenten vinden de charters zoals die uiteindelijk tot stand zijn gekomen te gedetailleerd en te omvangrijk. Door de inbreng van wensen van de verschillende departementen, vindt een aantal gemeenten bovendien dat het charter te veel los is komen te staan van de beleidsinzet in de wijkactieplannen. Het meest genoemde voorbeeld is de wens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om een passage over fietsendiefstal in het charter op te nemen. Een aantal gemeenten heeft deze passage overigens niet overgenomen. Het merendeel van de door ons geïnterviewde gemeenteambtenaren gaf aan dat ze tijdens de totstandkoming van het charter zijn geconfronteerd met verkokering binnen het Rijk en dat het charter daarvan de sporen draagt.

De charters zijn later ondertekend dan gepland, onder meer door vertraagde totstandkoming van de wijkactieplannen en problemen in de onderhandelingen tussen de corporaties en de gemeenten in een aantal steden. Het eerste charter is op 4 februari 2008 getekend, het achttiende en laatste charter op 10 juli 2008. De charters van de vier grote steden zijn getekend nadat het kabinet bekend maakte geld vrij te maken voor de medefinanciering van de wijkactieplannen. De vier grote steden hadden meer geld van het Rijk als voorwaarde voor ondertekening gesteld.

De charters zijn afgesloten voor een periode van tien jaar. In het jaarlijkse bestuurlijk overleg tussen de minister voor WWI en de betrokken gemeenten kunnen eventuele aanpassingen van het charter worden besproken. Voor aanpassing van het charter is toestemming van beide partijen nodig. In een aantal charters zijn aanvullende afspraken over de aanpassing van het charter opgenomen. In elk van de vier grote steden is een voorbehoud opgenomen met het oog op de vaststelling van de gemeentebegroting in de komende jaren.

Status charter

Uit ons onderzoek blijkt dat de waarde die gemeenten hechten aan het charter verschilt. Een aantal gemeenten hecht er vooral symbolische waarde aan. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat het charter, door de manier waarop het tot stand is gekomen en de opname van generieke beleidsdoelen, niet de verwachte oplegger van de wijkactieplannen is geworden. Ook heeft een rol gespeeld dat het Rijk aanvankelijk slechts met beperkte middelen zou bijdragen aan de financiering van de wijkactieplannen. Vaak zien gemeenten het belang van het charter niet zozeer in de tekst van het charter zelf, maar vooral in het proces dat ermee in gang is gezet. Verschillende gemeenten hopen en verwachten dat verkokering in het rijksbeleid in het belang van een effectieve wijkaanpak verder zal kunnen worden doorbroken en dat optredende barrières in regelgeving zullen worden aangepakt. Volgens een aantal gemeenten draagt het proces rond het charter en het krachtwijkenbeleid ook bij aan het doorbreken van verkokering op gemeentelijk niveau. Het geeft een impuls aan de omslag naar meer gebiedsgericht werken die in veel gemeenten reeds is ingezet.

Inhoud charters

Wij constateren dat de tot stand gekomen charters op een aantal punten afwijken van de opzet zoals gepresenteerd in het *Actieplan Krachtwijken*. In het Actieplan had de minister voor WWI aangegeven dat de afspraken in het charter zouden worden geformuleerd op het niveau van de te behalen maatschappelijke doelen. De gesloten charters bevatten echter zowel output- als outcome-indicatoren. Daarnaast had de minister voor WWI in het *Actieplan Krachtwijken* en in de preambule van het charter aangegeven dat het charter zou worden gebaseerd op de wijkactieplannen. De in de charters opgenomen ambities zijn echter niet altijd te herleiden tot de wijkactieplannen. In de charters zijn ook al bestaande afspraken tussen Rijk en gemeente opgenomen. Hoewel deze doelen in een aantal gevallen zijn aangescherpt, zijn de doelen in het charter door de opname van bestaande afspraken slechts ten dele additioneel. De minister voor WWI heeft de voorkeur gegeven aan het herhalen van afspraken die in een ander kader al waren gemaakt (bijvoorbeeld afspraken in het kader van het ISV over de fysieke aanpak van de wijken en afspraken in het kader van het grotestedenbeleid over criminaliteitsbestrijding) boven het leeglaten van paragrafen in het charter. Door bestaande doelen op te nemen wil de minister voor WWI een totaalbeeld geven van de ambities voor de wijken. Er zijn op dit punt wel verschillen tussen de charters. In het charter van Eindhoven is het thema wonen op verzoek van de gemeente bijvoorbeeld niet ingevuld, omdat deze afspraken onderdeel uitmaken van de integrale wijkvernieuwing en volgens de gemeente niet passen bij de doorbraakthema's in de wijkactieplannen. Het *Actieplan Krachtwijken* bood die mogelijkheid.

Wij hebben ook de *verschillen* tussen de charters bestudeerd. Vanwege verschillen in problematiek en aanpak in de verschillende steden is het logisch dat ook het charter voor elke stad eigen accenten zet. Wij vonden het wel opmerkelijk dat wij voor dezelfde maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld werkloosheid en arbeidsre-integratie, doelstellingen tegenkwamen die gebaseerd waren op verschillende definities van werkloosheid. Aan uniformering van de wijze waarop de in de charters opgenomen doelen gemeten worden is niet merkbaar aandacht besteed, zelfs niet bij onderwerpen waarover alle gemeenten dezelfde gegevens ter beschikking hebben.

Analyse indicatoren achttien charters

Wij zijn voor de achttien charters nagegaan of daarin meetbare indicatoren zijn geformuleerd voor de in de aandachtswijken te realiseren maatschappelijke doelen. Wij doen dit vooral omdat wij verwachten dat concrete indicatoren een goede basis zullen kunnen bieden voor de monitoring van het krachtwijkenbeleid door de steden zelf en voor de outcomemonitor die de minister heeft laten ontwikkelen en die wij in het volgende hoofdstuk bespreken. De Algemene Rekenkamer hanteert voor de beoordeling van beleidsdoelen het SMART+C-principe.

SMART+C

SMART+C staat voor: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.

In onze analyse hebben wij doelen die niet specifiek of meetbaar waren geformuleerd, buiten beschouwing gelaten. De analyse heeft geleid tot het volgende overzicht van indicatoren in figuur 6 (volgende pagina).

Wij vonden in onze analyse dat niet in alle charters alle thema's worden behandeld. Het thema integratie komt bijvoorbeeld in vier charters niet aan de orde. Omgekeerd zien wij dat in de charters nieuwe thema's worden aangedragen. In zeven charters wordt hulpverlening aan gezinnen met complexe sociale problematiek als apart thema behandeld. Een ander nieuw thema is de gezondheidssituatie van de bewoners.

Door verschillen in indeling van het charter is de indeling van indicatoren naar thema's niet altijd eenvoudig. Wij hebben de indicatoren desondanks zo goed mogelijk ingedeeld naar thema.

Behalve de vijf thema's uit het *Actieplan Krachtwijken* bevatten de charters nog outcomedoelstellingen op enkele andere thema's. Het betreft de algemene toekomstverwachting (twee steden), de leefbaarheid in de wijk in algemene zin (acht steden), sport en gezondheid (acht steden) en gezinsproblematiek en sociaal isolement (vier steden).

Het totaal aantal outcome-indicatoren dat wij in de charters aantreffen is groot (160). Dit wordt veroorzaakt doordat gemeenten vaak op net van elkaar verschillende wijzen hetzelfde onderwerp meten. Per thema is het daarom lastig kernindicatoren aan te wijzen. Een voorbeeld is het thema werk. Het maatschappelijk probleem van burgers die buiten het arbeidsproces staan wordt in de charters op verschillende wijzen benoemd c.q. gemeten: geregistreerde werkloosheid, niet-werkende werkzoekenden, bijstandsontvangers, maar ook door de werkzame beroepsbevolking. De in de charters voorkomende outputdoelstellingen op dit beleidsterrein, zoals de uitstroom van een WWB-uitkering naar regulier werk, laten wij dan nog buiten beschouwing.

Uit bovenstaande blijkt dat op basis van monitoring van de charters de bereikte maatschappelijke resultaten in de verschillende steden niet eenvoudig met elkaar vergeleken kunnen worden. Die verschillen zijn maar voor een beperkt deel te verklaren uit verschillen in de problematiek en verschillen in het lokale maatwerk om de problemen aan te pakken. Door de grote verschillen in de afgesproken maatschappelijke doelstellingen bieden de charters geen goed bruikbare basis voor de outcomemonitor op nationaal niveau van het krachtwijkenbeleid.

Figuur 6 Outcome-indicatoren in de achttien charters
Ingedeeld per thema

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	Zaanstad
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 allochtonen (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																		
= thema uit het krachtwijkenbeleid																		
= extra toegevoegd thema																		
	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○
	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○
	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○	○○○○

3.7 Monitoring

In de zes door ons onderzochte steden zijn de gemeenten en een aantal corporaties intensief bezig met de voorbereiding van de monitoring van het krachtwijkenbeleid. Er worden nieuwe monitoringinstrumenten ontwikkeld of bestaande monitoringinstrumenten aangepast of uitgebreid. Hierbij wordt veelal de samenwerking gezocht met externe partners, zoals kennisinstututen, adviesbureaus, hogescholen en universiteiten. Uit ons onderzoek blijkt dat op lokaal niveau, zowel bij gemeenten als bij corporaties, behoefte bestaat aan objectieve kennis over ontwikkelingen in de wijk en de effectiviteit van instrumenten.

Gemeenten

De zes door ons onderzochte gemeenten beschikten bij de start van het krachtwijkenbeleid al over instrumenten om wijken of buurten te monitoren. Er wordt bijvoorbeeld door middel van gegevens uit registraties en/of bewonersenquête's periodiek op wijkniveau gemeten hoe het staat met de veiligheid en de leefbaarheid. De gegevens uit verschillende monitoringbronnen worden veelal gepubliceerd in wijk-, buurt- of stadsmonitors. Veel gemeenten zetten daarin de buurtgegevens af tegen het stedelijk gemiddelde. De monitoringsystemen in de door ons onderzochte steden zijn uiteenlopend, onder meer op het punt van de gebruikte indicatoren, de meetwijze (enquête's, cijfers uit registraties enzovoort) en het meetniveau (stadsdeel, wijk, buurt). Er is dus geen sprake van een uniforme systematiek voor het monitoren van wijken of buurten.

Monitoringactiviteiten rond krachtwijken in de zes onderzochte steden

De gemeente **Eindhoven** ontwikkelt, in samenwerking met een externe partner, een systeem waar monitoring van de drie Eindhovense aandachtswijken deel van uitmaakt. De gemeente zal daarbij terughoudend zijn in het meten van de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid, aangezien in de visie van de gemeente de causaliteit tussen de beleidsinzet en de maatschappelijke effecten niet of nauwelijks is vast te stellen.

De gemeente **Arnhem** is bezig met de ontwikkeling van indicatoren op basis van de wijkactieplannen. De gemeente is van plan om zowel de output als de outcome van de lokale inzet in het kader van het wijkbeleid te monitoren.

De gemeente **Utrecht** heeft een eigen monitor ontwikkeld om de effectiviteit van de aanpak van de aandachtswijken te volgen. Op basis van een nulmeting uit begin 2008 zal jaarlijks gemeten worden hoe de doelindicatoren zich ontwikkelen.

De gemeente **Den Haag** heeft bij de start van het krachtwijkenbeleid een statistische analyse uitgevoerd om een nulmeting van de situatie in de aandachtswijken te verkrijgen. De hierbij gehanteerde manier van werken en gebruikte kerncijfers wordt door de gemeente ook ingezet om de uitvoering van het krachtwijkenbeleid te monitoren. De gemeente Den Haag meet zowel output als outcome, maar legt de nadruk op maatschappelijke effecten.

De gemeente **Amsterdam** zal bij de monitoring van de output en outcome van het krachtwijkenbeleid zo veel mogelijk gebruikmaken van bestaande gemeentelijke monitors, zoals het monitoringsysteem voor de Amsterdamse aandachtswijken. Een stadsbreed onderzoek uit 2007 geldt als nulmeting voor de aandachtswijken. In samenwerking met externe partners is de gemeente bezig met de ontwikkeling van een methodiek om te kunnen bepalen welke instrumenten voor de wijkaanpak wel of niet werken.

De gemeente **Rotterdam** heeft inmiddels de eerste Sociale Index gepubliceerd, een monitoringinstrument om jaarlijks de sociale kwaliteit van alle Rotterdamse wijken te meten. De gemeente voerde reeds enige jaren geleden de Rotterdamse Veiligheidsindex in en zal beide instrumenten in de monitoring van het krachtwijkenbeleid gebruiken.

Corporaties

Uit ons onderzoek blijkt dat de corporaties, met het oog op de verantwoording richting hun huurders en toezichthouders, graag willen weten wat de resultaten zijn van de investeringen die zij in het kader van het krachtwijkenbeleid doen. Veel corporaties geven aan dat resultaatgericht werken en meting van output een vanzelfsprekendheid voor hen is. Verschillende corporaties geven aan behoefte te hebben aan kennis over de resultaten van ingezette instrumenten. Een aantal corporaties bespreekt onderling welke instrumenten effectief zijn in het kader van de wijkaanpak. Twee corporaties hebben aangegeven gezamenlijk bezig te zijn met de ontwikkeling van een monitoringsysteem op het gebied van leefbaarheid. Zij werken hierbij samen met een externe partner.

Afspraken over monitoring in charter

In de charters hebben Rijk en gemeenten afspraken vastgelegd over de monitoring van het krachtwijkenbeleid. De passages over de monitoring door de gemeente verschillen per charter aangezien ze zijn toegesneden op de lokale situatie. Gemeenten monitoren zowel de output als de outcome van het krachtwijkenbeleid in hun stad. De gemeenten verplichten zich in het charter om in het kader van hun outputmonitoring informatie te presenteren over de mate waarin en de wijze waarop wijkbewoners bij het wijkgerichte beleid zijn betrokken. In het charter zegt het Rijk toe dat zij de ontwikkelingen in alle wijken van de wijkaanpak via een outcomemonitor zal volgen. De outcomemonitor zal de ontwikkelingen op de terreinen wonen, werken, leren, integreren en veiligheid globaal in kaart brengen. In hoofdstuk 4 gaan wij dieper in op de outcomemonitor van het Rijk.

Monitoring door het Rijk

Het Rijk zou zich volgens een groot aantal van de door ons geïnterviewde gemeenten en corporaties in de monitoring moeten richten op het meten van de maatschappelijke effecten (outcome) van het krachtwijkenbeleid. De gemeenten zouden via een objectief, landelijk monitoringsysteem graag inzicht krijgen in de verschillen tussen gemeenten. Op basis van de monitoringresultaten kan bijvoorbeeld worden onderzocht waarom wijken in bepaalde gemeenten zich in positieve zin ontwikkelen. Een aantal gemeenten ondersteunt het idee van een geharmoniseerde nationale monitor, waarin de maatschappelijke effecten van het krachtwijkenbeleid in alle gemeenten op een uniforme manier worden gemeten. Gemeenten zijn beducht voor een verzwaring van administratieve lasten, maar een aantal gemeenten heeft aangegeven wel mee te willen werken aan een nationale monitor. Veel gemeenten zouden het toejuichen als het Rijk bij de ontwikkeling van een landelijk monitoringsysteem nog meer dan thans gebeurt de samenwerking zou zoeken met lokale partijen aangezien er al verschillende monitoringsystemen bestaan en er veel kennis aanwezig is op lokaal niveau. Door verschillende gemeenten wordt benadrukt dat de nationale monitoring niet moet plaatsvinden in het kader van een voor de gemeenten zwaar belastend verantwoordingssysteem, zoals bij het grotestedenbeleid.

3.8 Verantwoording

In de charters is over controle en verantwoording vastgelegd dat de reguliere verantwoordings- en controlecyclus de basis vormt en dat daar alleen iets aan wordt toegevoegd als dat strikt noodzakelijk is. De verantwoording over het krachtwijkenbeleid vindt primair op lokaal niveau plaats. Gemeentebesturen doen periodiek verslag aan de

gemeenteraad en leggen daarmee verantwoording af over het gevoerde beleid en de besteding van de middelen. Gemeenten en corporaties maken onderling afspraken over de verantwoording van de inzet van de middelen van de corporaties.

Het extra rijksgeuld ter medefinanciering van de wijkactieplannen in 2008, 2009 en 2010 zal via de integratie-uitkering respectievelijk via de decentralisatie-uitkering van het Gemeentefonds aan de betrokken gemeenten worden uitgekeerd. De minister voor WWI stelt hierbij als voorwaarde dat de bedragen ingezet worden in de aandachtswijken en zal in de jaarlijks bestuurlijke overleggen met gemeenten over de voortgang van de wijkactieplannen ook de voortgang van de besteding van de middelen aan de orde stellen (WWI, 2008e). Wij tekenen hierbij aan dat gemeenten formeel bestedingsvrijheid hebben voor middelen die via het Gemeentefonds aan hen worden verstrekt.

De minister voor WWI zal in haar verantwoording aan de Tweede Kamer informatie verschaffen over de voortgang van de uitvoering van de wijkactieplannen en over de doelrealisatie van het krachtwijkenbeleid (WWI, 2008f). Voor de verantwoording over de voortgang van de uitvoering van de wijkactieplannen zal de minister voor WWI gebruikmaken van de verantwoordingsinformatie die de colleges van B&W hierover aan de gemeenteraden aanbieden.

Voor de verantwoording over de doelrealisatie van het krachtwijkenbeleid zal de minister zelfstandig beleidsinformatie verzamelen. In het volgende hoofdstuk beoordelen wij het hiervoor ontwikkelde beleidsinformatiesysteem en de nulmeting voor de outcomemonitoring.

4 MONITORING

In dit hoofdstuk gaan wij in op de wijze waarop de minister voor WWI de voortgang van het krachtwijkenbeleid bewaakt, oftewel: hoe zij de *monitoring* van het beleid heeft georganiseerd. Cruciaal hierbij is een goede structuur voor de informatievoorziening over de uitvoering van het beleid in de wijken en de daarmee bereikte resultaten. Voor het bieden van inzicht in de resultaten van het beleid is ook een betrouwbare nulmeting nodig.

Wij hebben deze zaken beoordeeld aan de hand van de documenten die de minister voor WWI hierover heeft opgesteld. Bij brief van 1 juli 2008 heeft de minister de «Beleidsinformatiestructuur Krachtwijkenbeleid» aan de Tweede Kamer toegelicht (WWI, 2008f). Op 14 juli 2008 heeft zij het eerste onderdeel hiervan, de nulmeting van de zogenoemde outcomemonitor aan de Tweede Kamer aangeboden (WWI, 2008g).

In § 4.1 beschrijven wij eerst ons toetsingskader voor de monitoring van het krachtwijkenbeleid, bestaande uit tien normen. In § 4.2 volgt onze beoordeling van de beleidsinformatiestructuur en de outcomemonitor van de minister voor WWI.

4.1 Toetsingskader Algemene Rekenkamer voor de beleidsmonitoring

Geeft de minister voor WWI invulling aan haar systeemverantwoordelijkheid voor het krachtwijkenbeleid door middel van een goede beleidsinformatievoorziening? Kan de Tweede Kamer op grond hiervan beoordelen of de veertig aandachtswijken en de inwoners daarvan voldoende verbetering doormaken? Om deze vragen te kunnen beantwoorden hanteren wij een toetsingskader bestaande uit tien normen. We bespreken deze normen hieronder.

4.1.1 Beleidsleren: breed instrumentarium inzetten, kijken wat werkt

Norm: de monitoring van het krachtwijkenbeleid zou het «beleidsleren» moeten bevorderen.

De complexiteit van de maatschappelijke problemen in de aandachtswijken is groot. Er bestaat soms wel inzicht in onderlinge relaties tussen de verschillende problemen, maar over de causale relaties hiertussen is vaak onvoldoende bekend. Hypotheses daarover liggen dan ook niet ten grondslag aan het krachtwijkenbeleid.

Op terreinen waar het moeilijk of onmogelijk is om een goede theoretische onderbouwing aan het beleid te geven, wordt in de literatuur gesproken over «ongetemde problemen» (wicked problems) (WRR, 2006). Dat wil zeggen dat er geen goede relatie is te leggen tussen enerzijds het ingezette beleid en anderzijds de uiteindelijke resultaten in de maatschappij (outcome). Het is in dergelijke situaties niet goed mogelijk om een oplossingsrichting te kiezen op basis van een analyse van het probleem. Dit type problemen vraagt om een ándere benadering, die wel wordt aangeduid met de termen «variatie en selectie». Er wordt dan om te beginnen een breed en gevarieerd beleidsinstrumentarium ingezet. Vervolgens wordt de effectiviteit in de praktijk geanalyseerd. Op basis daarvan kan het meest geschikte instrument worden geselecteerd. De selectie gebeurt dus achteraf, op basis van lessen uit de beleidspraktijk. We noemen dit *beleidsleren*.

Dat in het krachtwijkenbeleid sprake is van «ongetemde problemen», pleit ervoor om in te zetten op beleidsleren. In deze benadering helpt het niet

om problemen vooraf uitputtend te analyseren. Ook achteraf afrekenen op prestaties levert geen optimaal resultaat op. In de beleidsmonitoring zou het vooral moeten gaan om *leren ten behoeve van toekomstig beleid*. Van de minister voor WWI mag hierbij, gelet op haar centrale coördinerende positie in het krachtwijkenbeleid, een ondersteunende en stimulerende rol verwacht worden.

4.1.2 Wijken én bewoners als eenheden van beleid

Norm: bij de monitoring van het krachtwijkenbeleid moet worden gekeken naar de ontwikkeling van de wijk in relatie tot andere wijken in de omgeving (geografische invalshoek), maar tegelijkertijd moeten ook de bewoners binnen de wijk worden gevolgd (individuele invalshoek).

In de literatuur is veel gediscussieerd over de keuze van de wijk als eenheid van beleid (Van Gent e.a., 2007a en 2007b, Brouwer, 2007 en Kullberg, 2007). De minister voor WWI onderbouwt deze keuze in het *Actieplan Krachtwijken* met de hypothese dat de cumulatie van achterstandsgroepen in wijken leidt tot verzwarend van de (meervoudige) problematiek. Zij stelt dat de wijk «het ruimtelijk niveau» is waarop de verschillende problemen zich manifesteren (WWI, 2008f).

Voor- en tegenstanders van wijkgericht beleid hebben de gevolgen geschetst die een aanpak gericht op de wijk zou kunnen hebben voor individuen. Men kan hierbij denken aan sociale verdringing, in- of uitstroom van kansrijke huishoudens en mogelijke «waterbedeffecten» (verplaatsing van problemen naar andere wijken). Deze discussies onderstrepen nog eens de complexiteit van de problemen. Het leidt tot de wenselijkheid van een *tweesporenbenadering*:

1. Enerzijds dient in de monitor de ontwikkeling van de wijk te worden gevolgd in relatie tot de omgeving (in verhouding tot andere wijken in de stad en andere wijken in het algemeen). De ontwikkeling van andere wijken in de stad dient in beeld te worden gebracht vanwege eventuele waterbedeffecten.
2. Anderzijds dienen, voor een goed inzicht in de effecten van het beleid, individuen gevolgd te worden die in de wijken wonen, er komen wonen of er juist uit verhuizen.

4.1.3 Accent op realisatie verbeteringen, niet op effectiviteit interventies

Norm: omdat het onmogelijk is de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid los van overige wijkgerichte beleidsinspanningen te meten, moet in de monitoring het accent liggen op het meten van de mate waarin de beoogde verbeteringen worden bereikt. Dit vereist een nulmeting.

Zoals wij in hoofdstuk 3 hebben beschreven is het krachtwijkenbeleid bedoeld als een additionele inspanning bovenop bestaand beleid gericht op wijkverbetering. Dit bestaande beleid, waarin zowel Rijk, provincies, gemeenten als lokale partners zoals woningcorporaties en zorgpartijen een rol vervullen, is in zijn totaliteit veel omvangrijker dan het krachtwijkenbeleid. En hoewel het van belang is om de effectiviteit van de concrete beleidsinterventies in het kader van het krachtwijkenbeleid zo goed mogelijk in beeld te brengen (en zo succesvolle interventies te signaleren), is het afzonderlijk meten van de effecten die het krachtwijkenbeleid heeft op de wijk en de positie van de wijkbewoners methodologisch niet mogelijk en ook niet zinvol.

Zo constateerden wij in het vorige hoofdstuk dat niet is vast te stellen welk deel van de extra inzet die de woningcorporaties de komende jaren

voornemens zijn te plegen, nu precies aan het krachtwijkenbeleid is toe te schrijven.

Veel belangrijker is het dat in de beleidsmonitoring wordt vastgesteld in hoeverre met alle inspanningen in de wijk het *beoogde beleidsresultaat* wordt bereikt. We spreken dan over de doelrealisatie van het totale beleid gericht op de verbetering van de positie van de veertig aandachtswijken en hun inwoners. Om (de mate van) verbetering te kunnen meten is het noodzakelijk om een nulmeting uit te voeren.

4.1.4 Gebruik van valide en betrouwbare outcome-indicatoren

Norm: de monitoring van het beleid in de wijken dient te gebeuren op basis van outcome-indicatoren. Zo wordt invulling gegeven aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister voor WWI voor het bereiken van de beleidsdoelen. De indicatoren moeten valide en betrouwbaar zijn.

De minister voor WWI stelt in haar brief over de beleidsinformatie-structuur van het krachtwijkenbeleid dat zij het als doelstelling van het beleid beschouwt «...dat er voor de bewoners in de wijken ook daadwerkelijk zichtbare resultaten worden gerealiseerd.» Dit is een erg algemene formulering. Op basis van beschikbare documenten over de beleidsvoorbereiding concludeerden wij in hoofdstuk 2 dat het uiteindelijke beleidsdoel lijkt te zijn dat de veertig geselecteerde wijken en de wijkbewoners de relatieve achterstanden inlopen.

Het is van belang, zeker gezien het ontbreken van een theoretische onderbouwing van het beleid (zie § 4.1.1 hiervoor), dat de voortgang gemonitord wordt aan de hand van indicatoren die iets zeggen over dit beoogde resultaat – aan de hand van *outcome-indicatoren* dus. Dat betekent concreet dat de monitoring antwoord moet geven op de vraag of de verschillen tussen de situatie van bewoners van de aandachtswijken en die van «gewone» wijken inderdaad kleiner worden. Nagaan of de beoogde doelen van de totale beleidsinzet in de wijk worden bereikt, past ook goed in de systeemverantwoordelijkheid van de minister.

Een standaardisatie bij het kiezen van outcome-indicatoren is dat zij *betrouwbaar* zijn (de gemeten waarde is de beste benadering van de werkelijke waarde) en *valide* (ze meten wat beoogd wordt te meten). Dit betekent dat steekproefonderzoek in de meeste gevallen minder geschikt zal zijn voor de outcomemonitor. Betrouwbare metingen op basis van steekproefonderzoek zijn namelijk, zeker als het gaat om meting van veranderingen in de tijd, alleen mogelijk als er periodiek kan worden beschikt over gegevens afkomstig uit grote steekproeven.

4.1.5 Kennis over lokaal bereikte resultaten onafhankelijk toetsen en landelijk delen

Norm: kennis over lokaal gemeten effectiviteit van maatregelen zou landelijk beschikbaar moeten worden gesteld. Voor het trekken van lessen uit het gevoerde beleid is onafhankelijk onderzoek nodig, dat door de minister voor WWI zou moeten worden gefaciliteerd.

Indien de rijksmonitoring van het beleid primair gericht is op de (relatieve) ontwikkeling van de wijk en de wijkbewoners en vooral outcome-indicatoren bevat, zal de effectiviteit van de concrete maatregelen vooral op lokaal niveau gemeten moeten worden. Ook vanwege de grote verschillen in de lokale aanpak is dit wenselijk. De minister voor WWI kan het beleidsleren op lokaal niveau faciliteren. Zij heeft echter daarnaast een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om het landelijk beschikbaar stellen en

delen van de resultaten. Daarbij dient zij de onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek dat moet worden uitgevoerd te borgen.

Hierbij denken wij aan een onafhankelijke wetenschappelijke commissie Krachtwijken of een met dit doel op te richten visitatiecommissie, die kan bijdragen aan het trekken van lessen uit het gevoerde beleid en die de uitkomsten van lokale effectiviteitsonderzoeken en beleidsevaluaties op hun wetenschappelijke en beleidsrelevante merites kan beoordelen. Wij verwachten dat een dergelijke commissie op groter draagvlak bij gemeenten kan rekenen indien de inzet gericht is op beleidsleren en niet op de verantwoording over geleverde beleidsprestaties.

4.1.6 Afstemming op doelgroepen

Norm: de doelgroepen waarvoor de monitorinformatie bestemd is, moeten duidelijk zijn gespecificeerd. De vergaarde informatie dient daar op te worden afgestemd, zowel inhoudelijk als in de wijze van presentatie.

Duidelijk moet zijn welke gebruiksgroepen de monitor heeft. Wij gaan uit van:

- de betrokkenen in steden en wijken – bewoners, bestuurders, ambtenaren, medewerkers van lokale organisaties en instellingen;
- de minister voor WWI en haar beleidsambtenaren;
- de Tweede Kamer.

Voor elk van deze doelgroepen dient nagedacht te worden over het gewenste evenwicht tussen detailinformatie en geaggregeerde globale informatie. Met name voor de doelgroep burgers is het van belang dat de informatie eenvoudig toegankelijk en helder gepresenteerd wordt. Wij denken daarbij aan een toegankelijke internetapplicatie gebaseerd op geografische informatiesystemen (GIS). Een goed voorbeeld vormt het gebruik op tal van moderne huizensites van zogenaamde «heatmaps» om buurtinformatie op een inzichtelijke wijze te presenteren. Ook de recent gepubliceerde Sociale Index van de gemeente Rotterdam (2008) is een mooi voorbeeld.

4.1.7 Wijken in de tijd volgen en onderling vergelijken

Norm: door wijken in de tijd te volgen en onderling te vergelijken ontstaat inzicht in hun (relatieve) ontwikkeling. Deze dynamiek is belangrijk. De monitor moet metingen dus relateren aan referentiewaarden.

Het is belangrijker om de positie van een wijk ten opzichte van andere wijken in beeld te brengen, en de dynamiek (voortuitgang/achteruitgang) die daarbij optreedt, dan een statische momentopname te geven van de situatie in een wijk. De monitor moet metingen dus relateren aan *referentiewaarden* die het volgende aangeven:

- de ontwikkeling van de wijk ten opzichte van een startjaar en in relatie tot andere wijken in Nederland;
- de ontwikkeling van de wijk ten opzichte van andere wijken in de stad (hiermee kan ook gecontroleerd worden of er waterbedeften ontstaan);
- de ontwikkeling van individuen binnen de wijk.

Daarnaast zou de monitor sterk aan gebruikswaarde winnen als ook het ontstaan van nieuwe probleemwijken ermee zou kunnen worden opgespoord. Daarvoor is nodig dat de gegevens van de outcomemonitor

ook worden gemeten in andere wijken in Nederland waar de woon- en leefkwaliteit mogelijk onder druk staat.

4.1.8 Geografische nauwkeurigheid: werken met volledige postcodes

Norm: de in het krachtwijkenbeleid gehanteerde geografische indeling op basis van viercijferige postcodes is voor een adequate monitoring te grofmazig. Waar mogelijk zou gewerkt moeten worden met volledige postcodes. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de privacygevoeligheid.

Bij de selectie van de krachtwijken is vooral gewerkt met data op het niveau van viercijferige postcodes. Op dat niveau zijn veel gegevensbestanden beschikbaar, maar de indeling is soms te grof om herkenbare eenheden te vormen. Binnen een vierpositie-postcodegebied kan sprake zijn van een grote variëteit in leefbaarheid, woningkwaliteit en de sociaal-economische positie van bewoners. Goede en slechte scores heffen elkaar dan op. Het gevolg is enerzijds dat buurten als probleembuurt worden aangemerkt terwijl ze dat niet zijn. Anderzijds worden probleembuurten gemist doordat ze in een vierpositie-postcodegebied vallen waar het voor het overige (buiten de betreffende buurt) bovengemiddeld goed gaat.

Veel gegevens zijn tegenwoordig beschikbaar of beschikbaar te maken op het schaalniveau van de volledige postcode, bestaande uit zes posities. Dit zijn zeer kleine gebieden met een gemiddelde omvang van 35 à 40 woningen. Hoewel de presentatie van cijfers op dit schaalniveau problemen met zich kan meebrengen (veel onderwerpen spelen nadrukkelijk op een hoger schaalniveau en bij presentatie op het niveau van volledige postcodes ontstaat grote privacygevoeligheid), is het wel een goede basis om vanuit te vertrekken om op die manier te zoeken naar het laagst mogelijke relevante schaalniveau.

Een hoge mate van geografische nauwkeurigheid bij de monitoring kan scherper inzicht bieden in het bestaan en de ontwikkeling van maatschappelijke problemen. Tegelijkertijd is het van belang dat de monitoringgegevens uiteindelijk ook *gepresenteerd* worden op het niveau van viercijferige postcodes, omdat dit het aggregatieniveau is waarop het krachtwijkenbeleid is gebaseerd.

4.1.9 Monitoring afstemmen op relevante thema's en indicatoren

Norm: de indicatoren in de monitor moeten aansluiten bij de vijf thema's waarop het krachtwijkenbeleid zich richt. Voor zover mogelijk zouden ook de indicatoren waarmee de wijken zijn geselecteerd in de monitor moeten worden betrokken. Verder dient gebruikgemaakt te worden van objectieve indicatoren zoals de huizenprijsontwikkeling.

De minister voor WWI heeft aangegeven voor het krachtwijkenbeleid vijf thema's belangrijk te vinden: «wonen», «werken», «leren & opgroeien», «integreren» en «veiligheid». Het zou wenselijk zijn om in de monitoring van het krachtwijkenbeleid de genoemde vijf thema's deugdelijk tot uitdrukking te brengen. Zo kunnen er gegevens worden verzameld over het onderwijsniveau en de schoolprestaties van kinderen in de wijk, over aantallen voortijdig schoolverlaters, over de mate van integratie (denk bijvoorbeeld aan taalbeheersing, geslaagde inburgeraars) en over arbeidskansen (bijvoorbeeld aantallen werklozen).

Daarnaast zou het wenselijk zijn, vanuit het oogpunt van consistentie, om ook de indicatoren waarmee de wijken zijn geselecteerd in de monitor te

betrekken. Nadere analyse van deze indicatoren leert echter dat het hier in belangrijke mate indicatoren betreft uit het WOoN-onderzoek van het Ministerie van VROM. Dit steekproefonderzoek wordt driejaarlijks herhaald en is niet geschikt voor analyse op een lager schaalniveau dan dat van viercijferige postcodes. De gegevens zullen in de meeste gevallen bovendien niet toereikend zijn om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over opgetreden veranderingen in de wijken. Tot slot dient gebruikgemaakt te worden van objectieve maatstaven. Een goed voorbeeld daarvan is de huizenprijsontwikkeling. Er is brede consensus dat in de ontwikkeling van de huizenprijzen de waardering van mensen voor hun woning en de leefomgeving tot uitdrukking komt.

4.1.10 Afwegen van kwaliteit, kosten en risico's

Norm: inhoudelijke kwaliteit, kosten en risico's van de beleidsmonitoring moeten op een transparante manier worden afgewogen. Daarbij moeten de administratieve druk op partijen en het gewenste detailniveau expliciet aandacht krijgen.

De minister voor WWI dient een transparante afweging te maken tussen alternatieve monitorsystemen, waarbij zij in ieder geval aandacht schenkt aan inhoudelijke kwaliteit, kosten en risico's.

Hierbij zou de minister met het volgende rekening moeten houden:

- De inspanningen van lokale partijen bij het verzamelen van de data dienen tot een minimum beperkt te worden.³⁰
- Het verdient aanbeveling om te kiezen voor een beperkt aantal indicatoren.³¹
- In beeld gehouden moet worden welke kosten/inspanningen bepaalde informatie vergt. Dit moet redelijk zijn in relatie tot de verwachte resultaten en het inzicht dat daarmee verkregen wordt.
- Er dient een balans te worden gezocht tussen aansluiting bij data(reeksen) uit het verleden en toekomstgerichtheid. Het eerste is aantrekkelijk omdat zo een beeld kan worden geschetst van de ontwikkelingen over een langere periode. Het tweede is aantrekkelijk omdat het toespitsen van de monitoring op de doelstellingen van het *Actieplan Krachtwijken* kan helpen bij het trekken van lessen uit het gevoerde beleid.

4.1.11 Samenvattend overzicht

In onderstaand overzicht hebben wij het toetsingskader met onze tien normen voor de monitoring van het krachtwijkenbeleid samengevat.

Overzicht 3. Toetsingskader monitoring krachtwijkenbeleid

1. Beleidsleren bevorderen	De monitoring van het krachtwijkenbeleid zou het beleidsleren optimaal dienen te bevorderen.
2. Wijken én bewoners centraal	Bij de monitoring moet worden gekeken naar de ontwikkeling van de wijk in relatie tot andere wijken in de omgeving (geografische invalshoek), maar tegelijkertijd moeten de bewoners binnen de wijk worden gevolgd (individuele invalshoek).
3. Accent op realisatie beoogde verbeteringen en uitvoering nulmeting.	In de beleidsmonitoring moet het accent liggen op het meten van de mate waarin de beoogde verbeteringen worden bereikt, niet op de effecten van afzonderlijke interventies. Voor het meten van (de mate van) verbetering is een nulmeting noodzakelijk.

³⁰ Deze opmerking sluit aan op de motie-Koopmans c.s. over de halvering van monitors en registratieverplichtingen (Tweede Kamer, 2006).

³¹ Dit is in overeenstemming met een aanbeveling uit ons rapport *Rijksbeleid stedelijke vernieuwing* (Algemene Rekenkamer, 2003).

4. Gebruik van valide en betrouwbare outcome-indicatoren	De monitoring van het beleid in de wijken dient te gebeuren op basis van outcome-indicatoren. De indicatoren moeten valide en betrouwbaar zijn.
5. Kennis toetsen en delen	Kennis over lokaal gemeten effectiviteit van maatregelen zou landelijk beschikbaar moeten worden gesteld. Voor het trekken van lessen uit het gevoerde beleid is onafhankelijk onderzoek nodig.
6. Afstemming op doelgroepen	De doelgroepen waarvoor de monitorinformatie bestemd is, moeten duidelijk zijn gespecificeerd. De vergaarde informatie dient daar op te worden afgestemd, zowel inhoudelijk als in de wijze van presentatie.
7. Wijken in de tijd volgen	Door wijken in de tijd te volgen en onderling te vergelijken ontstaat inzicht in hun (relatieve) ontwikkeling. Deze dynamiek is belangrijk. De monitor moet metingen dus relateren aan referentiewaarden.
8. Werken met volledige postcodes	De in het krachtwijkenbeleid gehanteerde geografische indeling op basis van viercijferige postcodes is voor een adequate monitoring te grofmazig. Waar mogelijk moet gewerkt worden met volledige postcodes. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de privacygevoeligheid.
9. Afstemming op relevante thema's en indicatoren	De indicatoren in de monitor moeten aansluiten bij de vijf thema's waarop het krachtwijkenbeleid zich richt, en voor zover mogelijk bij criteria voor de wijkselectie. Ook dient gebruikgemaakt te worden van objectieve indicatoren zoals de huizenprijsontwikkeling.
10. Afweging van kwaliteit, kosten en risico's	Inhoudelijke kwaliteit, kosten en risico's van de beleidsmonitoring moeten op een transparante manier worden afgewogen. Daarbij moeten de administratieve druk op partijen en het gewenste detailniveau expliciet aandacht krijgen.

4.2 Beoordeling van de monitoring door WWI

4.2.1 Algemene opzet beleidsinformatiestructuur

De minister voor WWI heeft de beleidsinformatiestructuur van het krachtwijkenbeleid beschreven in een brief die zij op 1 juli 2008 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd (WWI, 2008f). In deze brief gaat zij in op de instrumenten die zij wil inzetten om de benodigde beleidsinformatie te vergaren. Deze instrumenten moeten waarborgen dat zowel over de kortere als de langere termijn zaken in beeld komen én dat er zowel kwantitatief als kwalitatief wordt gemeten. In de brief noemt de minister de volgende instrumenten:

1. *Outcomemonitor Krachtwijken*. Het CBS heeft opdracht gekregen om maatschappelijke effecten van het beleid te meten in de veertig wijken en in de gemeenten waarin zij liggen. Zie § 4.2.3.
2. *Longitudinaal onderzoek*. Het betreft hier een kwantitatieve studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het CBS naar de bewoners van de krachtwijken gedurende langere periode.
3. *Onderzoek naar «waterbedeffecten»*. Het gaat hier om onderzoek naar een mogelijke verschuiving van problemen van de ene naar de andere wijk. Dit onderzoek zal worden verricht met gebruikmaking van de «Leefbaarometer» (zie hierna onder 8).
4. *Outputmonitoring*. Voor het monitoren van geleverde prestaties baseert de minister zich op de resultaten van de gemeentelijke planning- en controlcyclus. Hieruit wil de minister lessen trekken, het

- «kennisdelen» organiseren en richting de Tweede Kamer de verantwoording over het beleid opzetten.
5. *Kwaliteitskaart bewonersparticipatie*. Met dit instrument wordt in beeld gebracht in welke mate bewoners participeren bij de totstandkoming en uitvoering van de wijkactieplannen.
 6. *Ongezochte opbrengsten*. Het betreft hier een poging die vanuit WWI zal worden ondernomen om positieve, onbedoelde resultaten en effecten van het beleid door middel van kwalitatief onderzoek in kaart te brengen.
 7. *Bewonerspeiling*. Dit instrument is bedoeld als input voor het jaarlijkse bestuurlijke overleg van de minister voor WWI aan de wijken.
 8. *Leefbaarometer*. Het betreft hier een tweejaarlijkse registratie van de ontwikkelingen van de leefbaarheid in wijken en de daaraan ten grondslag liggende factoren (zie § 4.2.2).

Ten slotte wil de minister voor WWI voor het eind van de kabinetsperiode nog een – lichte vorm van – visitatie laten plaatsvinden in de achttien betrokken gemeenten. Welke vorm en inhoud deze visitatie moet krijgen is ons thans nog niet bekend.

Overzicht 4. Toetsing algemene opzet monitoring*

1. Beleidsleren bevorderen	+
2. Wijken én bewoners centraal	++
3. Accent op realisatie verbetering/nulmeting	++
5. Kennis toetsen en delen	+
6. Afstemming op doelgroepen	+
7. Wijken in de tijd volgen	++
10. Afweging van kwaliteit, kosten en risico's	--

* Toetsing vindt plaats aan het normenkader in § 4.1.11 voor zover van toepassing.

Wij hebben de brief van de minister voor WWI over de beleidsinformatiestructuur van het krachtwijkenbeleid gelegd naast ons toetsingskader. In algemene zin wordt met de beschreven beleidsinformatiestructuur door de minister een goede invulling gegeven aan haar systeemverantwoordelijkheid voor het krachtwijkenbeleid. Het volgende valt op.

Beleidsleren staat centraal, maar kan nog verder worden verbeterd

In de beleidsinformatiestructuur van het krachtwijkenbeleid staat het «beleidsleren» centraal. In haar brief hierover geeft de minister voor WWI aan dat zij een brede mix van methoden wil inzetten, waarbij niet zozeer het afrekenen van de lokale uitvoerders voorop staat, als wel het beleidsleren. Door naast het «tellen» ook het «vertellen» een plaats te geven, wordt er ruimte geboden om nieuwe hypothesen te vinden. Het onderzoek naar «ongezochte opbrengsten» is een voorbeeld van de ambitie om tot beleidsleren te komen. Wij tekenen hierbij aan ook «onbedoelde negatieve neveneffecten» een plaats zouden kunnen krijgen in dergelijk kwalitatief onderzoek.

Ook meer kwantitatieve studies bieden onmisbare informatie. Daarom hebben wij in ons toetsingskader het belang onderstreept van goede lokale effectiviteitsmetingen van de concrete beleidsinzet op gemeentelijk niveau en het landelijk beschikbaar stellen en delen van de resultaten hiervan. De minister voor WWI kan dit faciliteren door de onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek dat moet worden uitgevoerd te borgen, bijvoorbeeld door een voor dit doel in te stellen onafhankelijke wetenschappelijke commissie.

Verder benadrukken wij dat een deugdelijke outcomemonitor, zoveel mogelijk op laag aggregatieniveau gemeten, belangrijke aanvullende inzichten kan verschaffen. Een inzet gericht op beleidsleren vraagt om een kwetsbare opstelling en daartoe behoort bijvoorbeeld ook de vraag of (nog steeds) de juiste wijken in het beleid worden betrokken of dat na een aantal jaren wellicht aanpassing of uitbreiding gewenst is. Wanneer beleidsleren centraal staat in het beleid is het ten slotte van belang dat op deugdelijke wijze verantwoording wordt afgelegd over het leerproces en de opbrengsten daarvan.

Aandacht voor wijken én bewoners

Wij constateren dat met name het longitudinale onderzoek en de kwaliteitskaart bewonersparticipatie aandacht schenken aan de individuele invalshoek. Ook de bewonerspeiling geeft hier informatie over. De overige beleidsinformatie richt zich op de wijk als onderzoekseenheid. Dit lijkt evenwichtig en biedt in ieder geval de mogelijkheid om bij evaluatie van het beleid te beoordelen of de individuele invalshoek in de toekomst meer gewicht moet krijgen bij de beleidsvorming.

Doelgroepen niet helder benoemd

Als wij de opzet van de beleidsinformatiestructuur bezien, komen wij tot de conclusie dat nog niet helemaal duidelijk is op welke wijze de lokale doelgroepen worden bediend, maar dat er voldoende materiaal beschikbaar komt om dat te doen. De groep met de zwakste positie hierin vormen de bewoners. Er wordt wel onderzoek náár hen gedaan, maar de wijze waarop zij zelf beleidsinformatie kunnen verkrijgen verdient meer aandacht. Zij krijgen «... een internetsite waarop de outputkerncijfers op toegankelijke wijze worden gepresenteerd», maar de toegankelijkheid van met name de outcomemonitor is vatbaar voor verbetering (zie § 4.2.3).

Dynamiek in wijken in beeld gebracht

In de verschillende onderzoeken komt dynamiek (vooruitgang/achteruitgang) van de wijken aan de orde. Dit geldt zowel voor het perspectief van de wijk en de geografische omgeving als voor het perspectief van de dynamiek van de populatie. Er wordt veel aandacht besteed aan meting van (de mate van) verbetering, en voor de outcomemonitor is een eerste nulmeting verricht. Wij geven ons inhoudelijk oordeel over de outcomemonitor en de uitgevoerde nulmeting in § 4.2.3.

Geen transparante afweging van kwaliteit, kosten en risico's

De minister voor WWI geeft aan dat zij bij de dataverzameling streeft naar een zo klein mogelijke administratieve belasting van de steden. Bij de meeste instrumenten wordt gebruikgemaakt van centraal beschikbare gegevens. Behoudens de onderzoeken die diepgaander beleidsleren nastreven, levert de beleidsinformatiestructuur derhalve geen extra last op voor de gemeenten. Dit uitgangspunt is helder en sluit aan bij de overwegingen in het toetsingskader. Vanuit het oogpunt van verantwoording zou de transparantie toenemen indien er inzicht wordt geboden in de keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van onder andere kwaliteit, kosten, frequentie en presentatiewijze van de informatielevering. Wij constateerden in hoofdstuk 3 dat bij veel gemeenten en corporaties behoefte is aan vergroting van het inzicht in de effectiviteit van hun aanpak en dat zij hiervoor ook meer met het Rijk en andere gemeenten zouden willen samenwerken.

4.2.2 De Leefbaarometer

In de brief over de beleidsinformatiestructuur noemt de minister voor WWI ook de Leefbaarometer als onderdeel. Tijdens ons onderzoek hebben wij het conceptrapport hierover ter inzage gekregen. Het is de bedoeling de registratie ten behoeve van de Leefbaarometer tweejaarlijks uit te voeren en de resultaten daarvan op internet te publiceren.

De belangrijkste kenmerken van de Leefbaarometer zijn:

- De Leefbaarometer werkt voornamelijk met objectieve registratiegegevens. Op basis van een speciaal hiervoor ontwikkeld model kan met die gegevens de (ontwikkeling van de) leefbaarheid in een wijk worden geschat.
- De Leefbaarometer geeft de leefbaarheid weer op een laagchalig ruimtelijk niveau (data worden op het niveau van volledige postcodes ingevoerd, maar niet gepresenteerd) voor heel Nederland, en volgt de leefbaarheid in de tijd. Het rapport laat het belang van nauwkeurigheid helder zien en illustreert de risico's van een te hoog aggregatieniveau (viercijferige postcodes), waarbij goede en slechte scores elkaar kunnen opheffen.
- De leefbaarheidsscore wordt voor alle postcodegebieden in Nederland berekend met behulp van zo'n vijftig indicatoren, variërend van het aandeel stedelijke stadswoningen en het aandeel niet-werkende werkzoekenden, tot diefstal uit auto's en vernieling. De indicatoren zijn te verdelen in de onderliggende dimensies (1) woningvoorraad, (2) publieke ruimte, (3) voorzieningen, (4) bevolkingssamenstelling (sociaal/economisch), (5) levensopbouw en sociale samenhang van de bevolking en (6) overlast en onveiligheid.
- De leefbaarheidsscore geeft inzicht in de relatieve leefbaarheid van een wijk (ten opzichte van andere wijken), maar is ook een absolute score. Het voordeel hiervan is dat er weliswaar altijd veertig «slechtste wijken» zullen zijn, maar dat die slechtste wijken in theorie wel allemaal «voldoende» kunnen scoren.
- Naast de leefbaarheidssituatie in alle Nederlandse wijken en buurten, kan met de Leefbaarometer ook nagegaan worden op welk(e) aspect(en) de problemen zich met name manifesteren. Vroegtijdige signalering van nieuwe problemen kan plaatsvinden en «waterbedeffecten» kunnen worden gemonitord. De monitor biedt veel mogelijkheden voor (beleids)onderzoek. Dit wordt eenvoudig gemaakt doordat de Leefbaarometer ook «uitklapbaar» is op de onderliggende dimensies.
- Omdat de Leefbaarometer geen gebruikmaakt van gegevens uit steekproefonderzoek maar van algemeen beschikbare registraties is het in zekere mate mogelijk om met terugwerkende kracht onderzoek te doen naar het effect van beleidsinterventies uit het verleden.

Overzicht 5. Oordeel Leefbaarometer*

1. Beleidsleren bevorderen	++
4. Gebruik van betrouwbare en valide outcome-indicatoren	+
6. Afstemming op doelgroepen	++
7. Wijken in de tijd volgen	++
8. Werken met volledige postcodes	++
9. Afstemming op relevante thema's en indicatoren	+

* Toetsing vindt plaats aan het normenkader uit § 4.1.11 voor zover van toepassing.

Wij constateren dat deze nauwkeurige, gedetailleerde en wetenschappelijk uitgebreid verantwoorde methode bij kan dragen aan het «temmen van de problemen» van de aandachtswijken.

Doordat de leefbaarheidsscore wordt geconstrueerd op basis van modelmatige berekeningen, is de validiteit van de metingen niet optimaal, maar wel aanvaardbaar. De thema's «wonen», «werken» en «veiligheid» zijn goed en nauwkeurig van indicatoren voorzien. Een onderzoeksspoor waarin een soortgelijke benadering ook voor de ontbrekende onderdelen van het krachtwijkenbeleid («leren & opgroeien», «integreren», «gezondheid» en «multiprobleemgezinnen») wordt ontwikkeld, zou in onze ogen een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de toekomstige beleidsvorming.

4.2.3 Outcomemonitor Krachtwijken

Het CBS heeft opdracht gekregen de outcomemonitor voor het krachtwijkenbeleid te ontwikkelen en een nulmeting uit te voeren. Deze is op 14 juli 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden. Onderstaand worden de belangrijkste kenmerken kort behandeld, citerend uit de rapportage van het CBS:

- «In de Outcomemonitor Krachtwijken worden de door de minister voor WWI aangewezen veertig aandachtswijken en de onderliggende postcode-4-gebieden waaruit deze wijken bestaan beschreven. Daarnaast worden de clusters van postcode-6-gebieden binnen de wijken, waarvoor gemeenten aangegeven hebben de komende jaren specifiek beleid in te gaan zetten, beschreven.»
- De nulmeting beschrijft de dimensies: bevolking, wonen, leren, werken, veiligheid, integratie en schuldenproblematiek. De dimensie gezondheid ontbreekt vooralsnog. De indicatoren in de genoemde dimensies zijn volgens het CBS «... grotendeels gebaseerd op de door de gemeenten opgestelde wijkactieplannen».
- De indicatoren worden voor alle veertig aandachtswijken gemeten. Ook de gemeenten waarin de veertig wijken liggen, de overige postcodegebieden in deze gemeenten en heel Nederland worden in beeld gebracht.

De rapportage gaat in op de resultaten van de nulmeting, waarbij een algemene beschrijving wordt gegeven van de krachtwijken aan de hand van de geselecteerde indicatoren en vervolgens per wijk wordt ingegaan op de belangrijkste bijzonderheden per dimensie. De laatste twee hoofdstukken geven een verantwoording van de wijze waarop gekomen is tot de keuze voor de indicatoren en laten per indicator zien op welke wijze zij worden gemeten, welke organisatie de bronnen beheert en dergelijke.

Overzicht 6. Oordeel outcomemonitor*

1. Beleidsleren bevorderen	--
4. Gebruik van valide en betrouwbare outcome-indicatoren	++
6. Afstemming op doelgroepen	+
7. Wijken in de tijd volgen	0
8. Werken met volledige postcodes	--
9. Afstemming op relevante thema's en indicatoren	-
10. Afweging van kwaliteit, kosten en risico's	--

* Toetsing vindt plaats aan het normenkader uit § 4.1.11, voor zover van toepassing.

Outcomemonitor nog onvoldoende geschikt voor verantwoording over maatschappelijke effecten

De nulmeting van de outcomemonitor biedt beschrijvingen van de krachtwijken in algemene termen, maar maakt niet duidelijk op welke indicatoren met het beleid verbetering dient te worden bereikt. Onduidelijk is ook waar de minister precies verbeteringen verwacht. De gepresenteerde outcomemonitor draagt daardoor nog onvoldoende bij aan een heldere discussie over de realisatie van de doelen van het krachtwijkenbeleid of breder, van het kabinetsbeleid in de krachtwijken. In zijn huidige vorm kan met de outcomemonitor niet op transparante wijze verantwoording worden afgelegd over de met het beleid bereikte maatschappelijke effecten en wordt de systeemverantwoordelijkheid van de minister onvoldoende ingevuld.

Outcomemonitor draagt onvoldoende bij aan beleidsleren

De opzet van de monitor leent zich nog onvoldoende voor beleidsleren. Dit komt vooral door de methodologische zwakheden en het te hoge aggregatieniveau van de cijfers. Onderstaand wordt op deze en andere punten uit het toetsingskader ingegaan.

Methodologische zwakheden: nieuwe technieken nauwelijks gebruikt

Voor het oordeel over de outcomemonitor is het van belang te onderkennen dat er in de afgelopen jaren methodologisch een grote stap voorwaarts is gezet in het bewerken en aggregeren van data. De Leefbaarometer is hiervan een goed voorbeeld. De leefbaarheidsscore en de score «overlast en veiligheid» uit de Leefbaarometer zijn in de outcomemonitor verwerkt. Maar er kan meer gedaan worden met dit nieuw ontwikkelde instrument, zowel op conceptueel als op praktisch niveau. Thema's als «wonen», «werken» en «veiligheid» vormen in de Leefbaarometer goed gefundeerde onderliggende dimensies van de leefbaarheid in de wijk en deze gegevens kunnen uitgebreid(er) apart gepresenteerd worden. Voor de thema's «leren & opgroeien», «integreren», «gezondheid» en «multi-probleemgezinnen» moet ten opzichte van de Leefbaarometer extra informatie worden vergaard.

Het CBS geeft aan dat het de indicatoren van de outcomemonitor heeft gebaseerd op de wijkactieplannen. Het zou eerder in de rede hebben gelegen om voor de outcomemonitor gebruik te maken van de charters, omdat met name daarin volgens het *Actieplan Krachtwijken* de outcome-doelstellingen opgenomen dienen te worden.

Sommige dimensies onvoldoende gevuld

De dimensies «integreren» en «leren & opgroeien», maar ook «veiligheid», zijn nog onvoldoende gevuld in de outcomemonitor. Voor het thema «veiligheid» is al aangegeven dat de Leefbaarometer veel meer informatie biedt en daarvoor «uitklapbaar» is. Voor het thema «integreren» bevat de monitor wel uitsplitsingen van gegevens naar herkomst waarmee inzicht wordt geboden in de sociaal-economische integratie (bijvoorbeeld werkloosheid naar herkomst), maar de sociaal-culturele dimensie blijft beperkt tot «paren naar herkomstgroepering». Voor het thema «leren & opgroeien» wordt aangegeven dat er nauwelijks gegevens beschikbaar zijn of worden gesteld. Over de CITO-scores – inclusief de meting van taalachterstanden in de eerste jaren van het basisonderwijs – kan het CBS niet beschikken. Wij constateren dat hier grote kansen worden gemist om diepgaander inzicht te genereren in de complexe problematiek van de krachtwijken en hiermee onvoldoende de kansen worden benut om met behulp van kwantitatieve gegevens die in beginsel beschikbaar zijn het beleidsleren optimaal te ondersteunen.

De outcomemonitor voegt, op basis van een analyse van de wijkactieplannen een tweetal dimensies toe aan de vijf thema's van de minister voor WWI. De dimensie «gezondheid» komt daarin herkenbaar voor, maar is in de nulmeting nog niet ingevuld. De dimensie «schuldenproblematiek» kwam in onze analyse van de wijkactieplannen en de charters niet als een van de belangrijkste aanvullende thema's naar voren. Wij troffen het bredere vraagstuk van multiprobleemgezinnen prominent aan. De samenloop van problemen in de gezinssituatie, veelal aangeduid als «problemen achter de voordeur» wordt hier verengd tot schuldenproblematiek. Bovendien wordt de schuldenproblematiek gemeten door middel van «het aantal wanbetalers van de zorgverzekering». Of dit een valide indicator is wordt niet onderbouwd.

Geografische invalshoek dekt alleen krachtwijken en hun steden

De outcomemonitor gaat niet in op de situatie in andere wijken in Nederlandse steden, die niet onder het krachtwijkenbeleid vallen.³² Dit is een gemis. Het risico bestaat dat als gevolg hiervan andere wijken die achteruit gaan te laat worden gesignaleerd of dat resultaten die in vergelijkbare wijken worden geboekt zonder de extra inzet van het krachtwijkenbeleid, niet of pas veel later zichtbaar worden. Met het oog op mogelijke leereffecten (beleidsleren) is dit ongewenst.

Om de mate van doelrealisatie in de veertig aandachtswijken goed te kunnen begrijpen is het van belang, voor zover dat niet tot onredelijk hoge kosten leidt, dat vergelijking mogelijk is met wijken die buiten het krachtwijkenbeleid vallen. De Leefbaarometer bevat voor de meeste beleidsthema's wél gegevens voor alle wijken in Nederland.

In de outcomemonitor wordt opgemerkt dat met de huidige opzet benchmarking mogelijk wordt. Wij constateren dat deze vorm van benchmarking, zeker in vergelijking met de mogelijkheden die de Leefbaarometer biedt, allerlei beperkingen kent en voorkomt dat in de toekomst eenvoudig controleerbaar is of met de beleidsinzet in de veertig wijken voldoende effect wordt bereikt en of het beleid zich (nog) richt op de juiste wijken.

Validiteit en betrouwbaarheid is expliciet aandachtspunt

De outcomemonitor besteedt expliciet aandacht aan de criteria waaraan indicatoren moeten voldoen. Naast validiteit en betrouwbaarheid zijn ook actualiteit en periodiciteit als criterium opgenomen, evenals het aggregatieniveau. Dit biedt goede argumenten om waar mogelijk geen gebruik te maken van steekproefonderzoek.

Over het aggregatieniveau wordt in de outcomemonitor opgemerkt: «Vanwege het lage regionale niveau en de kleine populatieaantallen, is het gebruik van een steekproef over het algemeen niet mogelijk. Ten slotte wordt er voor de outcomemonitor geen nieuw onderzoek uitgevoerd». Er wordt gewerkt met bestaande gegevensverzamelingen «... om geen extra bestuurlijke last bij de gemeenten te veroorzaken». Een expliciete afweging van meeropbrengsten en kosten wordt echter niet gemaakt. Wij constateerden dat in de door ons onderzochte steden uitgebreid zelfstandig onderzoek op buurt- en wijkniveau wordt verricht en dat er bereidheid bestaat om te overleggen over zo goed mogelijke afstemming van de gegevensverzameling.

Aggregatieniveau te hoog: te grove benadering

De minister voor WWI heeft aangegeven dat wordt ingezet op gegevensverzameling op het niveau van volledige postcodes, maar dat presentatie plaatsvindt op het niveau van viercijferige postcodes. In de outcomemo-

³² Er wordt wel ingegaan op de situatie in de rest van de achttien steden met aandachtswijken en op landelijke gemiddelden.

nitor wordt op verschillende plaatsen aangegeven dat gegevens alleen op het niveau van viercijferige postcodes beschikbaar zijn. De Leefbaarometer blijkt wél in staat om, op basis van zorgvuldige data-analyses, op alle vijftig indicatoren tot redelijk aanvaardbare benaderingen te komen op het niveau van volledige postcodes. Bovendien laat de Leefbaarometer zien dat verschillende indicatoren een heel verschillende invloed kunnen hebben en houdt daar rekening mee. Illustratief is het onderdeel voorzieningen, waarbij winkelvoorzieningen in de nabijheid positief worden gewaardeerd, maar het wonen vlakbij een winkelcentrum juist weer niet (overlast). De Leefbaarometer weegt de afstand en de kwaliteit van de voorzieningen subtiel mee. De outcomemonitor houdt het bij het aantal verkooppunten in de wijk en een onderscheid tussen dagelijks en niet-dagelijks aanbod, zonder dat duidelijk wordt gemaakt of het relatief grote aantal verkooppunten voor dagelijkse goederen in de veertig wijken afwijkt van de gemiddelde Nederlandse woonwijk en welke betekenis hieraan moet worden gehecht.

Dynamiek in wijken in beeld gebracht

Met de outcomemonitor kan de dynamiek (vooruitgang/achteruitgang) van een wijk in beeld gebracht worden. Doordat er tal van beleidsinterventies plaatsvinden en er mogelijk vele op- en neergaande bewegingen tegelijkertijd plaatsvinden, wreekt zich hier nogmaals het hoge aggregatieniveau (viercijferige postcodes) waarop de cijfers gepresenteerd worden. Een lager aggregatieniveau vergroot de inzichten (en daarmee de mogelijkheden voor beleidsleren) sterk.

Toegankelijkheid van de beleidsinformatie

De gebruikswaarde van de outcomemonitor zou toenemen als de gegevens op een openbaar toegankelijke website overzichtelijk geografisch zouden worden gepresenteerd. De huidige wijze waarop het CBS de voor de outcomemonitor verzamelde gegevens presenteert, met behulp van het programma Statline, vinden wij vanwege het ontbreken van ondersteunend geografisch beeldmateriaal, nog te wensen overlaten.³³ Een nadeel van het openbaar toegankelijk maken van monitorgegevens over alle aandachtswijken is dat hiervan een stigmatiserend effect zou kunnen uitgaan. Wij constateren echter, dat alle gegevens uit de outcomemonitor op dit moment al publiek beschikbaar zijn. Als vanwege het risico van stigmatisering ervan zou worden afgezien om de achterstandspositie van wijken in de toekomst op deze wijze te presenteren, zou ook de mate van vooruitgang of achteruitgang in de tijd gepresenteerd kunnen worden. Daarmee zou naar de Tweede Kamer en de bewoners van de veertig wijken eveneens inzicht kunnen worden geboden in de bereikte maatschappelijke effecten.

Aanvang van de effectmetingen

De minister voor WWI vindt dat het pas over een aantal jaren zinvol is om de maatschappelijke effecten in de veertig wijken te gaan meten, omdat het krachtwijkenbeleid pas recent is ingezet (WWI, 2008g). Wij achten het echter raadzaam om ook in de eerstkomende jaren de positie van de stedelijke wijken met de thans beschikbare instrumenten nauwlettend te volgen. Er is immers al veel langer sprake van wijkgericht beleid. Het is goed als zo snel mogelijk zichtbaar wordt hoe de situatie zich in de veertig wijken ontwikkelt en of er elders geen wijken zijn waar de situatie minstens even zorgwekkend is of wordt. Dit inzicht is naar ons oordeel eens te meer van belang omdat nog geen zekerheid bestaat over de gelden die het Rijk na 2009 ter beschikking zal stellen voor het grotestedenbeleid, het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing en het Besluit

³³ Zie voor goede voorbeelden onze opmerkingen in § 4.1.6.

locatiegebonden subsidies. De thans beschikbare datasystemen kunnen voor de Tweede Kamer van grote betekenis zijn bij de besluitvorming hierover. De mogelijke maatschappelijke effecten van een eventuele korting op de rijksuitgaven voor stedelijke vernieuwing zijn vooralsnog onvoldoende in beeld.

Geen transparante afweging van kwaliteit, kosten en risico's

Wij missen een transparante afweging van alternatieven om de outcome-monitoring ter hand te nemen en de inspanningen en kosten die met verschillende alternatieven gemoeid zouden zijn. Dit leidt ertoe dat een oordeel over de doelmatigheid en efficiëntie van de monitoring niet kan worden gegeven.

BIJLAGE 1
OVERZICHT AANDACHTSWIJKEN

	Gemeente	Wijknaam	4-cijferige postcode
1.	Alkmaar	Overdie	1813
2.	Amersfoort	De Kruiskamp	3814
3.	Amsterdam	Amsterdam Noord	1024, 1031, 1032
4.		Nieuw-West	1061, 1062, 1063, 1064, 1065, 1067, 1068, 1069
5.		Bos en Lommer	1055, 1056, 1057
6.		Amsterdam Oost	1092, 1094
7.		Bijlmer	1103, 1104
8.	Arnhem	Klarendal	6822
9.		Presikhaaf	6826
10.		Het Arnhemse Broek	6828
11.		Malburgen/Immerloo	6832, 6833, 6841
12.	Deventer	Rivierenwijk	7417
13.	Dordrecht	WielwijkCrabbehof	3317
14.	Eindhoven	Woensel West	5621
15.		Doornakkers	5642
16.		Bennekel	5654
17.	Enschede	Velve-Lindenhof	7533
18.	Groningen	Korrewegwijk	9715
19.		De Hoogte	9716
20.	Heerlen	Meezenbroek	6415
21.	Leeuwarden	Heechterp/Schieringen	8924
22.	Maastricht	Maastricht Noordoost	6222, 6224
23.	Nijmegen	Hatert	6535
24.	Rotterdam	Rotterdam West	3014, 3021, 3022, 3024, 3025, 3026, 3027
25.		Rotterdam Noord	3031, 3033, 3034, 3035, 3036
26.		Bergpolder	3038
27.		Overschie	3042
28.		Oud Zuid	3072, 3073, 3074, 3081, 3082, 3083
29.		Vreewijk	3075
30.		Zuidelijke Tuinsteden	3085, 3086
31.	Schiedam	Nieuwland	3118, 3119
32.	's-Gravenhage	Stationsbuurt	2515
33.		Schilderswijk	2525, 2526
34.		Den Haag Zuid-West	2532, 2533, 2541, 2542, 2544, 2545
35.		Transvaal	2572
36.	Utrecht	Kanaleneiland	3526, 3527
37.		Ondiep	3552
38.		Overvecht	3561, 3562, 3563, 3564
39.		Zuilen Oost	3554
40.	Zaanstad	Poelenburg	1504

**TOEREKENING INVESTERINGSFONDS AAN STEDEN (€ 250
MILJOEN PER JAAR)**

Wijk	Aantal inwoners (per 1 jan 2006)	Bedrag (in € miljoen)	Bedrag per inwoner (in €)
Alkmaar Overdie	7 605	2,9	383
Amersfoort De Kruiskamp	5 025	2,5	490
Amsterdam Noord	23 355	6,6	282
Amsterdam Oost	21 520	6,7	309
Amsterdam Bijlmer	22 730	6,6	289
Amsterdam Bos en Lommer	53 045	15,3	289
Amsterdam Nieuw-West	106 435	29,3	276
Arnhem Het Arnhemse Broek	11 160	3,7	332
Arnhem Klarendal	6 545	2,6	395
Arnhem Malburgen/Immerloo	13 885	4,9	351
Arnhem Presikhaaf	9 635	3,7	381
Den Haag Zuid-West	48 020	13,0	272
Den Haag Schilderswijk	29 370	9,0	306
Den Haag Stationsbuurt	11 470	3,6	318
Den Haag Transvaal	8 430	3,2	376
Deventer Rivierenwijk	5 285	2,8	531
Dordrecht Wielwijk/Crabbehof	14 465	4,2	291
Eindhoven Bennekel	9 225	3,2	347
Eindhoven Doornakkers	6 320	2,6	412
Eindhoven Woensel West	4 210	2,3	555
Enschede Velve-Lindenhof	4 805	1,7	360
Groningen De Hoogte	3 165	1,9	590
Groningen Korrewegwijk	8 375	2,9	346
Heerlen Meezenbroek	7 270	2,8	386
Leeuwarden Heechterp/ Schieringen	4 010	2,3	575
Maastricht Noordoost	14 590	5,2	358
Nijmegen Hatert	6 720	3,1	466
Rotterdam Bergpolder	7 555	2,9	378
Rotterdam Oud Zuid	72 890	22,3	306
Rotterdam Overschie	7 320	2,8	379
Rotterdam Noord	39 460	12,4	314
Rotterdam West	59 170	18,2	308
Rotterdam Vreewijk	13 000	4,3	335
Rotterdam Zuidelijke Tuinsteden	25 290	9,2	363
Schiedam Nieuwland	14 110	4,4	310
Utrecht Kanaleneiland	20 440	6,8	335
Utrecht Ondiep	6 780	3,3	493
Utrecht Overvecht	31 070	8,6	276
Utrecht Zuilen Oost	7 870	2,8	357
Zaanstad Poelenburg	7 895	3,4	428
Totaal	779 520	250	321

AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

Aedes

Vereniging van woningcorporaties

BBSH

Besluit beheer sociale huursector

BDU

Brede doeluitkering

BLS

Besluit locatiegebonden subsidies

BZK

(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

CBS

Centraal Bureau voor de Statistiek

CFV

Centraal Fonds Volkshuisvesting

GSB

Grotestedenbeleid

ISV

Investeringsbudget stedelijke vernieuwing

Outcome

De gevolgen van het beleid die merkbaar zijn in de maatschappij (effecten).

Output

De resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren (prestaties).

Risico

Een risico is een onzekere gebeurtenis die de doelstelling van, bijvoorbeeld een project, nadelig of voordelig beïnvloedt. Een risico wordt vaak gewaardeerd als «kans x gevolg». Een risico is groter wanneer de kans van optreden en/of de gevolgen van optreden groter zijn.

SMART-C

Afkorting van specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.

VNG

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VROM

(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

WWI

Wonen, Wijken en Integratie

Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt: «Hoe heeft het krachtwijkenbeleid in de afgelopen periode vorm gekregen? Welke waarborgen zijn ingebouwd ter bevordering van de effectiviteit en de doelmatigheid van het beleid en hoe kan achteraf op deugdelijke wijze verantwoording worden afgelegd?»

Bij de beantwoording van deze vragen hebben wij onderscheid gemaakt tussen de totstandkoming van het beleid en de uitwerking van het beleid op lokaal niveau.

Gegevensverzameling

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij tussen februari en juni 2008 mondeling gegevens verzameld door middel van gesprekken. Daarnaast hebben wij dossieronderzoek verricht op het Ministerie voor WWI. Hierbij hebben wij ook de documenten die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd betrokken.

Wij hebben gesproken met ambtenaren van het Ministerie voor WWI, het Ministerie van Financiën, het CFV en Aedes. Daarnaast voerden wij in het kader van ons onderzoek naar de uitwerking van het beleid op lokaal niveau in de zes door ons onderzochte steden in totaal 25 gesprekken met gemeentelijk projectleiders, directeuren van corporaties en enkele verantwoordelijk wethouders.

De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoeksbevoegdheden bij gemeenten en corporaties. Onze gesprekspartners daar hebben dan ook op vrijwillige basis aan ons onderzoek meegewerkt. De op lokaal niveau verzamelde gegevens zijn gebruikt om inzicht te krijgen in de uitwerking van het krachtwijkenbeleid, niet om een oordeel te geven over het presteren en functioneren van de betrokken gemeenten en corporaties.

Aanpak onderzoek

De ontwikkeling van het beleid door de minister voor WWI bestudeerden wij op basis van beleidsdocumenten en Kamerstukken en gesprekken met ambtenaren van het Ministerie voor WWI, het Ministerie van Financiën, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en Aedes, de vereniging van woningcorporaties.

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop op lokaal niveau uitvoering is gegeven aan de beleidsvoornemens van de minister, deden wij aanvullend onderzoek in zes steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Arnhem. In deze zes steden liggen 27 van de veertig geselecteerde wijken. Door de corporaties dient in deze wijken in een periode van tien jaar € 2,1 miljard aanvullend geïnvesteerd te worden tegenover € 2,5 miljard voor alle veertig wijken. Voor de zes onderzochte steden bestudeerden wij onder andere de wijkactieplannen alsmede de totstandkoming daarvan, de onderhandelingen met de corporaties en de daaruit voortvloeiende afspraken en de charters die met het Rijk werden gesloten. In elke stad spraken wij de gemeentelijk projectleider(s) en minimaal twee corporatiedirecteuren. Tevens spraken wij vier van de zes verantwoordelijke wethouders.

Voor onze analyse van het monitoringsysteem bestudeerden wij een aantal startnotities en beleidsstukken van het Ministerie voor WWI,

alsmede de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontwikkelde «Outcomemonitor Krachtwijken». Tevens onderzochten wij de outcome-doelstellingen in de met de gemeenten gesloten charters. Over de monitoring voerden wij tevens een gesprek op het Ministerie voor WWI.

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2003). *Rijksbeleid stedelijke vernieuwing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 211, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Boelhouwer, J., F. Knol, J. Oppelaar & V. Veldheer (red.) (2006). *De leefsituatie in de grote stad 1997–2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Brouwer, J. (2007). Reacties op «Van Probleemwijk naar Prachtwijk» (Van Gent e.a. 2007a); Waarom zelf een lijst maken als het toch geen zin heeft? *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 5, p. 37–41.

Brouwer, J., R. de Wildt, Th. Luijkx (2006). *De Behoefte aan Stedelijke Vernieuwing 2010–2019: Beleidsvarianten voor herstructurering, functieverandering en uitleg*. Delft: ABF Research.

BZK (2007). *Samen aan de slag; Bestuursakkoord Rijk en gemeenten*. Bijlage bij de aanbiedingsbrief van de minister van BZK d.d. 5 juni 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 B, nr. 17. Den Haag: Sdu.

CFV (2007). *Beleidsregels 2008*. Naarden: CFV.

CFV (2008). *Nieuwe beoordelingsmethodiek*. Naarden: CFV.

Dopheide, E. & Martínez, J. (2007). Hoe scoort mijn wijk? *Rooilijn*, jaargang 40, nr. 5, p. 338–343.

Financiën (2008a). *Voorjaarsnota 2008; Nota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 474, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008b). *Budget aandachtswijken*. Bijlage bij de brief van de minister van Financiën d.d. 25 juni 2006 ter beantwoording van Kamer-vragen behorende bij de Voorjaarsnota 2008 en de eerste supplettoire begrotingen van Financiën (IX-B) en de Nationale Schuld (IX-A). Kenmerk BZ 2008-00432 M. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Gemeente Rotterdam (2008), *Rotterdam sociaal gemeten; 1e meting door de Sociale Index*. Rotterdam: eigen beheer.

Gent, W. van, Musterd, S. & Ostendorf, W. (2007a). Van probleemwijk naar prachtwijk? *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 4.

Gent, W. van, Musterd, S. & Ostendorf, W. (2007b). «Van prachtwijken naar probleemcumulatiewijken; Een reactie op minister Vogelaar en anderen». *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 6, p. 41–43.

Hamers, B., F. Verwest & R. van der Wouden (2006). *Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Informateur (2007). *Kabinetsformatie 2006; Brief van de informateur d.d. 7 februari 2007 met het Coalitieakkoord «Samen werken, samen leven»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 891, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Kullberg, J. (2007). Reacties op «Van Probleemwijk naar Prachtwijk» (Van Gent e.a. 2007a); Gebiedsgericht beleid is wél efficiënt. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 5, p. 37–41.

Tweede Kamer (2006). *Modernisering van de overheid; Motie van het lid Koopmans c.s. d.d. 17 januari 2006 over de halvering van monitors en registratieverplichtingen voor burgers en uitvoerders in bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs en de sociale zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nr. 73. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007a). *Aanpak Wijken; Verslag algemeen overleg op 26 september 2007 over het Actieplan Krachtwijken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 29. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007b). *Aanpak Wijken; Verslag algemeen overleg op 9 oktober 2007 over onder andere het Actieplan Krachtwijken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 39. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007c). *Miljoenennota 2008 (Nota over de toestand van 's Rijks Financiën); Motie van het lid Van Geel c.s. d.d. 20 september 2007 voor o.a. bestrijding zware criminaliteit, leefbaarheid regio's, defensie-materieel, aanpak wachtlijsten jeugdzorg, sanering visserij en aanpak wijken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, nr. 16. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007d). *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008; Motie van het lid Depla c.s. d.d. 28 november 2007 om vanaf 2009 geld beschikbaar te stellen voor bewonersinitiatieven in de veertig «prachtwijken»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 26. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008a). *Vragen van het lid Van der Ham (D66) aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie over het bericht dat er amper extra geld is voor prachtwijken (mondelijke vragenuur d.d. 15 januari 2008)*. Tweede Kamer, handelingen 2007–2008, nr. 40, p. 3126–3128. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008b). *Aanpak Wijken; Verslag algemeen overleg op 23 april 2008 over onder andere de wijkactieplannen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 46. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008c). *Wijziging van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota); Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden d.d. 30 juni 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 474 XVIII, nr. 5. Den Haag: Sdu.

VNG (2007a). *Financiering wijkaanpak*. Persbericht d.d. 18 juli 2007. Den Haag: VNG.

VNG (2007b). *VNG: alle corporaties moeten hun maatschappelijke taken kunnen waarmaken*. Persbericht d.d. 17 september 2007. Den Haag: VNG.

VROM (2006). *Grotestedenbeleid 2005–2009; Brief van de minister van VROM d.d. 1 november 2006 met toekomstverkenning stedelijke*

vernieuwing. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 128, nr. 12. Den Haag: Sdu.

VROM-Raad (2006). *Stad en Stijging. Sociale Stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Advies 054. Den Haag: OBT bv.

WRR (2006). *Lerende overheid; Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: AUP.

WWI (2007a). *Aanpak wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 22 maart 2007 over het project «Van probleemwijk naar prachtwijk»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 995, nr. 1. Den Haag: Sdu.

WWI (2007b). *Aanpak wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 24 april 2007 met nadere informatie over de scores van de veertig wijken en over verzoeken van gemeenten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 995, nr. 2. Den Haag: Sdu.

WWI (2007c). *Aanpak wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 31 mei 2007 over de definitieve selectie van wijken die voor de wijkenaanpak in aanmerking komen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 995, nr. 5. Den Haag: Sdu.

WWI (2007d). *Actieplan Krachtwijken; Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*. Bijlage bij de aanbiedingsbrief van de minister voor WWI d.d. 16 juli 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 995, nr. 7. Den Haag: Sdu.

WWI (2007e). *Aanpak Wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 18 september 2007 bij het Onderhandelaarsakkoord Rijk-Aedes*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 11. Den Haag: Sdu.

WWI (2007f). *Onderhandelaarsakkoord Rijk-Aedes*. Bijlage bij de brief van de minister voor WWI d.d. 18 september 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 11. Den Haag: Sdu.

WWI (2007g). *Aanpak Wijken; Indicatieve toerekening van de additionele inzet van corporaties in de 40 wijken*. Bijlage bij de brief van de minister voor WWI d.d. 3 oktober 2007 over de financiering van de wijkenaanpak. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 13. Den Haag: Sdu.

WWI (2007h). *Aanpak Wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 9 oktober 2007 over toezeggingen Algemeen Overleg wijkenaanpak van 26 september 2007, beleidsintensiveringen Rijksbegroting in verband met wijkenaanpak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 995, nr. 15. Den Haag: Sdu.

WWI (2007i). *Brief betreffende het afsprakenkader Rijk-Aedes*. Bijlage bij de brief van de minister voor WWI d.d. 23 november 2007 over de stand van zaken ten aanzien van het onderhandelaarsakkoord van het Rijk met Aedes. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 995, nr. 32. Den Haag: Sdu.

WWI (2007j). *Brief over afsprakenkader Rijk-Aedes m.b.t. mogelijke inhoudelijke inzet woningcorporaties in de wijkenaanpak*. Bijlage bij de brief van de minister voor WWI d.d. 23 november 2007 over de stand van

zaken ten aanzien van het Onderhandelaarsakkoord van het Rijk met Aedes. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 995, nr. 32. Den Haag: Sdu.

WWI (2007k). *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008; Nota van wijziging d.d. 26 november 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 11. Den Haag: Sdu.

WWI (2008a). *Brief van de minister voor WWI d.d. 1 februari 2008 aan de colleges van B&W over Rijksintensiveringen met relatie naar het Actieplan Krachtwijken plus aanbod overige organisaties ten behoeve van de Krachtwijken*. Bijlage bij de aanbiedingsbrief van de minister voor WWI d.d. 1 februari 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 40. Den Haag: Sdu.

WWI (2008b). *Aanpak Wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 13 februari 2008 over het onderhandelaarsakkoord met Aedes*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 41. Den Haag: Sdu.

WWI (2008c). *Aanpak Wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 19 maart 2008 over wijkactieplannen en charters*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 43. Den Haag: Sdu.

WWI (2008d). *Wijziging van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008 (wijziging d.d. 26 mei 2008 samenhangende met de Voorjaarsnota); Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 474 XVIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

WWI (2008e). *Aanpak Wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 30 mei 2008 over haar voornemens ten aanzien van de inzet van de extra middelen (300 miljoen euro) voor de komende jaren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 47. Den Haag: Sdu.

WWI (2008f). *Aanpak Wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 1 juli 2008 inzake beleidsinformatiestructuur krachtwijkenbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 50. Den Haag: Sdu.

WWI (2008g). *Aanpak wijken; Brief van de minister voor WWI over de Outcomemonitor Krachtwijken d.d. 14 juli 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 995, nr. 54. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

Besluit beheer sociale-huursector. Besluit van 9 oktober 1992, houdende regels betreffende instellingen, werkzaam in het belang van de volkshuisvesting.

Financiële verhoudingswet. Wet van 21 oktober 1996, houdende regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten.