



2 Investerings van corporaties in stedelijke vernieuwing

Dit hoofdstuk geeft de context weer van woningcorporaties in relatie tot de woningmarkt, stedelijke vernieuwing en gebiedsontwikkeling. Paragraaf 2.1 beschrijft de woningmarkt in Nederland. Paragraaf 2.2 gaat in op de rol van woningcorporaties en in paragraaf 2.3 komt de Woningwet aan bod. In paragraaf 2.4 wordt het begrip stedelijke vernieuwing gedefinieerd en worden de ontwikkelingen in stedelijke vernieuwing en beleid beschreven vanaf het naoorlogse wijkenbeleid tot aan de huidige wijkvernieuwing. Paragraaf 2.5 gaat in op investeringsstrategieën van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing, waarna in paragraaf 2.6 de relatie wordt gelegd met stedelijke gebiedsontwikkeling. Aan de hand daarvan wordt afgebakend waar dit onderzoek zich op richt. Tot slot geeft paragraaf 2.7 een korte samenvatting en conclusies.

2.1 De Nederlandse woningmarkt

Van de totale woningvoorraad in Nederland van circa 7,7 miljoen woningen in 2017 bestaat 43% uit huurwoningen (CBS, 2018). Bijna driekwart van alle huurwoningen is in het bezit van woningcorporaties, ofwel 30% van de totale woningvoorraad. Hoewel de omvang van de corporatievoorraad al jaren stabiel is op ongeveer 2,4 miljoen woningen, blijft de kwaliteit van de voorraad niet hetzelfde als gevolg van sloop en verkoop, nieuwbouw en aankoop. Het aantal corporatiewoningen nam door de crisis iets af, maar inmiddels investeren corporaties weer in onder andere nieuwe woningen (Aedes, 2018).

Sociale huurwoningen

Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat de Nederlandse woningmarkt verhoudingsgewijs sterk gereguleerd is (VROM-raad, 2007). In geen enkel ander Europees land wordt de woningmarkt zo sterk gedomineerd door sociale huur als in Nederland, dat het hoogste percentage sociale huurwoningen kent in Europa (Whitehead en Scanlon, 2007). Dit is twee tot drie keer zo hoog als in andere West-Europese landen. Het percentage woningen in het bezit van huiseigenaren is echter niet uitzonderlijk hoog in vergelijking tot de rest van Europa. In 1970 werd iets meer dan een derde van het aantal Nederlandse woningen bewoond door een eigenaar; inmiddels is het aandeel opgelopen tot ruim de helft. Wat in toenemende mate ontbreekt zijn betaalbare woningen in het middensegment in de huur- of koopsector. Vooral Ierland en Engeland kenmerken zich door een groot eigenwoningbezit: grofweg driekwart van de bevolking is bewoner-eigenaar. Net als in Nederland kennen deze landen een zeer laag aandeel commerciële huurwoningen. In Duitsland woont daarentegen bijna de helft van de bevolking in een commerciële huurwoning en is het onderscheid tussen sociaal en commercieel inmiddels vervaagd. In Nederland spelen naast demografische en socio-economische redenen onder meer hypotheekrenteaftrek, de Nationale Hypotheek Garantie, riskante hypotheekvormen, stringente huurregulering, staatssteun en huurtoeslag een belangrijke rol (Aedes, 2013).

Bij het oplossen van de woningnood na de Tweede Wereldoorlog hebben woningcorporaties een doorslaggevende rol gespeeld (Rijksoverheid, 2015). Zij voorzien Nederland van een kwalitatief hoogwaardige en betaalbare woningvoorraad. Daarnaast hebben corporaties wezenlijk bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van hun woningbezit en omgeving. De Woningwet van 1901 zorgde voor een nauwe band tussen de woningcorporaties en het Rijk. Tot 1940 werden 1 miljoen 'woningwetwoningen' gebouwd. Het aandeel van woningcorporaties in de totale woningvoorraad steeg na de oorlog spectaculair. De gedetailleerde aansturing vanuit het Rijk begon echter te knellen.

Dure huur- en koopwoningen

Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw werden woningcorporaties financieel en beleidsmatig zelfstandiger, maar ze bleven hun maatschappelijke taak behouden. Steeds meer maatschappelijke taken werden gaandeweg door corporaties uitgevoerd: investeren in de leefomgeving, openbare ruimte en ouderenhuisvesting en participeren in het wijkenbeleid. Tegelijkertijd richten corporaties zich naast het bouwen en beheren van sociale huurwoningen, ook op duurdere huurwoningen

en koopwoningen. Zo werd geld, met de veelheid aan nieuwe activiteiten, ook voor andere doeleinden ingezet dan voor het huisvesten van mensen met een smalle beurs. Hierover ontstond discussie, mede vanwege de staatssteun die woningcorporaties in het stelsel ontvangen omdat gemeenten en het Rijk garant staan voor leningen. De Europese Commissie stelde zich op het standpunt dat alleen 'Diensten van Algemeen Economisch Belang' (DAEB) voor staatssteun in aanmerking komen. Doordat corporaties ook diensten aanboden die niet van algemeen economisch belang (niet-DAEB) waren, werd niet voldaan aan de eisen van de Europese Commissie en kwam staatssteun terecht bij activiteiten waarvoor die niet is toegestaan.

Daarnaast ontstonden misstanden in delen van de corporatiesector. Er was sprake van incidenten door bestuurlijk falen en financieel wanbeheer. Er ontstond een maatschappelijk debat over beloningspraktijken en sommige corporaties namen onacceptabele risico's bij commerciële projecten. Dit leidde tot diverse onderzoeken. In 2012 onderzocht de commissie Hoekstra het toezicht op woningcorporaties. De Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties deed in 2014 onderzoek naar het gehele stelsel met als resultaat een zeer kritisch eindrapport. Ondertussen was een wijziging van de Woningwet al enige tijd in voorbereiding. Deze herzieningswet werd, mede onder invloed van de verschillende onderzoeken en het regeerakkoord, verder aangescherpt via een zogenoemde novelle. Uiteindelijk werd de nieuwe Woningwet in december 2014 door de Tweede Kamer aangenomen en in maart 2015 door de Eerste Kamer. Dit maakte het mogelijk om de herziene Woningwet op 1 juli 2015 van kracht te laten worden (Rijksoverheid, 2015).

2.2 De rol van woningcorporaties

Woningcorporaties in Nederland zijn private non-profit organisaties die als vereniging of stichting betaalbare woningen bouwen, beheren en verhuren of verkopen. Daarnaast behoren ook activiteiten om wijken waarin zij bezit hebben leefbaarder te maken tot hun taken. Straub (2001) omschrijft de kernactiviteit van woningcorporaties als het verzorgen van woondiensten, in het bijzonder van mensen die niet zelfstandig in hun eigen woonbehoefte kunnen voorzien. De activiteiten van corporaties zijn vastgelegd in een wettelijk kader waarbinnen zij moeten werken. De overheid reguleert dit door de wettelijke regeling dat sociale huurwoningen vooral bedoeld zijn voor mensen met een laag inkomen. Een maandhuur van € 720,42 is

de maximale huur tot en met waar sprake is van een sociale huurwoning (prijspeil 2019). Met de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 zijn de regels voor toewijzing van sociale huurwoningen aangepast.

Wettelijk kader

Woningcorporaties moeten volgens de Woningwet ten minste 90% van de vrijgekomen sociale huurwoningen toewijzen aan de doelgroep (Min. van BZK, 2017). Ten minste 80% daarvan moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot € 38.035 (prijspeil 2019). De inkomensgrens waar woningcorporaties rekening mee moeten houden wordt jaarlijks bij de Regeling Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (RTIV) aangepast. Deze ministeriële regeling bevat regelgeving voor de boekhouding van corporaties: regels met betrekking tot het register taxateurs, waardering op marktwaarde, 'de Verantwoordingsinformatie' (dVi) en het accountantsprotocol, de jaarrekening en het scheiden en splitsen. De RTIV geldt per 1 januari 2016 en is sindsdien meerdere keren geactualiseerd (Aedes, 2018).

Tot en met 2020 mogen corporaties binnen de 90% van de vrijgekomen sociale huurwoningen voor de doelgroep ten hoogste 10% toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 42.436 (prijspeil 2019). De overige 10% vrijkomende sociale huurwoningen mogen corporaties vrij toewijzen. Hierbij moeten zij geldende voorrangregels uit de plaatselijke huisvestingsverordening en de voorrangsregels uit het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) in acht nemen. Dit betekent bijvoorbeeld dat zij voorrang moeten geven aan mensen die door fysieke of psychische beperkingen moeilijk aan passende huisvesting kunnen komen (Min. van BZK, 2017). Het BTIV is een Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB): een regeringsbesluit waarin details voor de uitvoering van een wet zijn vastgelegd (Aedes, 2018). Het BTIV vervangt het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). De BBSH omvatte een uitwerking van de uitgangspunten van de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig'. Deze nota uit 1989 van staatssecretaris Heerma vormt de juridische basis voor het functioneren van woningcorporaties (Platform31, 2014). De brutering was onderdeel van de hervormingen die hij in deze nota omschreef. De Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting, ofwel de brutering, werd in het jaar 1995 van kracht (Toonen, 2017).

De kern van de door Heerma ingezette stelselherziening betrof het realiseren van een meer doelmatige besteding van het opgebouwd vermogen en het zoeken naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en de overheid (Helderman en Brandsen, 2011). Objectsubsidies werden afgebouwd door middel van huurstijgingen en het opgebouwde vermogen werd ingezet om de onderlinge solidariteit tussen

woningcorporaties te behouden of om verbeteringen aan de woningvoorraad te bekostigen. Het gemeenschappelijke element van deze hervormingen was dat de risico's van investeringen in de woningmarkt werden geprivatiseerd naar woningcorporaties. Deze risico's worden deels door de sector als collectief gedragen met behulp van het in 1984 opgerichte privaatrechtelijke Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Leningen voor sociale huur worden meestal gewaarborgd door het WSW, gesteund door de overheid als achtervang zodat de rente laag gehouden kan worden. Aanbieders van sociale huurwoningen werken steeds meer met diverse partners om projecten uit te voeren in wijkvernieuwing (Brandsen et al., 2006).

Brutering

In 1995 werd het zogenoemde bruteringsakkoord ten uitvoer gebracht, de voorlopige climax van de stelselherziening (Helderman en Brandsen, 2011). De brutering zorgde voor een keerpunt in de geschiedenis van de volkshuisvesting en was voor de woningcorporaties en het Rijk op macroniveau een win-winsituatie. Enerzijds werd het Ministerie van VROM verlost van één van haar grootste uitgavenposten op de begroting, anderzijds waren de woningcorporaties verzekerd van de overgebleven objectsubsidies. Vóór de brutering werden woningcorporaties door de overheid voornamelijk gestuurd via middelen. Sinds de brutering gaat het om sturing van maatschappelijk bestemde middelen die niet direct binnen het bereik van de overheid liggen, maar die nog wel als maatschappelijk bestemd vermogen worden aangemerkt. Op het vermogen rust immers nog altijd de in de Woningwet en het BBSH verankerde bestemmingsplicht (Helderman en Brandsen, 2011). Woningcorporaties zijn geen taakorganisaties, maar ook geen normale private ondernemingen die winst mogen uitkeren aan aandeelhouders; het zijn hybride organisaties (Brandsen, 2006; Brandsen en Karré, 2010). De toezichthoudende taak van gemeenten verdween en het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties werd losgekoppeld van het financiële toezicht. Het volkshuisvestelijke toezicht werd ondergebracht bij het Ministerie van VROM, terwijl het financiële toezicht sinds 1998 is ondergebracht bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Doordat er na de brutering in de corporatiesector een wildgroei aan nieuwe juridische constructies en fusies ontstond, bleek goed toezicht geen overbodige luxe. Ook zijn woningcorporaties tal van verbindingen met collegacorporaties of andere partijen aangegaan, wat leidt tot de terugkerende vraag wat nu precies de kerntaken zijn van de woningcorporatie (Helderman en Brandsen, 2011).

Activiteiten

Brandsen et al. (2006) onderscheiden een zestal typen activiteiten van woningcorporaties, die aansluiten op het BBSH. Ten eerste de verhuur van sociale huurwoningen en ten tweede de verkoop van sociale huurwoningen. Het derde type activiteit dat onderscheiden wordt is zorg en ondersteuning en het vierde is extra dienstverlening aan huurders. Ten vijfde wordt onderscheiden de dienstverlening gericht op het niveau van de wijk en ten zesde wijkplanning en -beheer.

In het licht van de wens om tot een gelijk speelveld te komen in de woningmarkt, werden woningcorporaties ook wel beschouwd als concurrentieverstorende organisaties (Helderman en Brandsen, 2011). Bovendien verscheen in 2005 een brief van Eurocommissaris Kroes, van Mededingingsbeleid, waarin zij wees op onrechtmatige staatsteun aan woningcorporaties. Woningcorporaties kregen echter vanuit andere geledingen ook wel steun. Zo kregen woningcorporaties in verschillende rapporten en adviezen van de WRR (2004, 2005, 2006) en de VROM-raad (2006) een sleutelrol in de sociale investeringsagenda. Buurten of wijken zijn opnieuw ontdekt als aangrijpingspunt voor sociale en fysieke interventies en woningcorporaties hebben daarin als gebiedsgerichte maatschappelijke ondernemers een belangrijke taak gekregen. Aan woningcorporaties werd zelfs de regierol toebedeeld in de wijkaanpak. In een rapport stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005) dat woningcorporaties door hun woningbezit en aanwezigheid in de buurt een belangrijke sociale infrastructuur bieden voor vraagstukken van maatschappelijke investeringen en het realiseren van sociale cohesie. Dit rapport uit 2005 ligt aan de basis van wat de wijkaanpak is gaan heten (Helderman en Brandsen, 2011).

Investerings in wijken

De allocatie van middelen van woningcorporaties naar die plaatsen waar de opgave het grootst is bleek echter niet eenvoudig. In het bruteringsakkoord was de financiële zelfstandigheid van corporaties expliciet gekoppeld aan het privaatrechtelijke karakter van corporaties, waarmee een radicale verevening van de vermogens werd uitgesloten. Daarom is het accent vooral op matching komen te liggen, waarbij vermogende woningcorporaties op vrijwillige basis financiële steun zouden verlenen aan de minder draagkrachtige collega's als de volkshuisvestingsopgave daartoe noopte (Helderman en Brandsen, 2004). Deze gedachte is echter nooit goed van de grond gekomen, ook omdat het soms moeilijk is vast te stellen of het om een minder draagkrachtige of minder daadkrachtige woningcorporatie gaat.

Sinds 2001 is jarenlang moeizaam onderhandeld tussen de woningcorporaties en het Ministerie over meer verplichtende gemeenschappelijke investeringsfondsen in de sector. In 2008 maakte de toenmalige minister Vogelaar in het kader van haar krachtwijkenbeleid een einde aan deze discussie door het opleggen van de zogenoemde Vogelaarheffing. Kort daarna werden corporaties ook nog geconfronteerd met de opheffing van de vrijstelling van de vennootschapsbelasting. De Vogelaarheffing kon nog worden begrepen als een solidariteitsmaatregel, maar de verplichting tot vennootschapsbelasting werd door veel corporaties aangemerkt als een greep in de kas. Enkele corporaties kozen de weg naar de rechter met het verzoek om uit het bestel te stappen, maar tevergeefs. De dreigende heffing of afroaming van middelen zorgde voor veel onzekerheid onder woningcorporaties en daarmee voor een rem op investeringen (Helderman en Brandsen, 2011).

Al in 2005 wees Eurocommissaris Kroes op onrechtmatige staatsteun aan woningcorporaties in de Nederlandse volkshuisvesting, welke een gelijk speelveld in de woningmarkt zou ondermijnen. Woningcorporaties worden door de Commissie aangemerkt als Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), welke niet in de beschermende positie geplaatst mogen worden ten opzichte van marktpartijen. Vooral de faciliteiten die aan woningcorporaties worden geboden via het publiekrechtelijke Centraal Fonds en de achtervang van de overheid bij het WSW worden aangemerkt als impliciete staatssteun, welke volgens de regels van het zogenoemde Altmark-arrest (2003) zijn verboden (Gruis en Priemus, 2008). Europa kreeg steun van partijen binnen Nederland en in 2009 sloot minister van der Laan een onderhandelingsakkoord met de Europese Commissie, waarmee de Tweede Kamer eind 2010 ondanks protesten akkoord ging. Vanaf 2011 moeten woningcorporaties minimaal 90 procent van de vrijgekomen sociale huurwoningen toewijzen aan de doelgroep, wat tot veel onbegrip leidt bij de woningcorporaties. De borging van het WSW staat namelijk op het spel als corporaties zich niet aan de nieuwe toewijzingsregels houden. Bovendien baart het generieke karakter van de maatregel zorgen, omdat de woningmarkt zich kenmerkt door grote regionale verschillen. Maar vooral de kennelijke frictie tussen Europese regelgeving en het Nederlandse model van de maatschappelijke onderneming baart zorgen; het hybride model past kennelijk niet in de strikte scheiding tussen overheid en markt die Europa wenst (Helderman en Brandsen, 2011).

In 2012 schaft het kabinet de zogenoemde Vogelaarheffing af. Deze regeling voor bijzondere projectsteun voor de aanpak van veertig krachtwijken, de zogenoemde Vogelaarwijken, stamde uit 2007. De woningcorporaties in de veertig Vogelaarwijken deden de toezegging om gedurende tien jaar jaarlijks 250 miljoen euro te gaan investeren. Het Rijk zou daarvan een kwart, ofwel 75 miljoen euro, subsidiëren. Dit bedrag werd door het Centraal Fonds Volkshuisvesting via een heffing bij de

overige corporaties opgehaald. Vanaf het begin hadden veel corporaties kritiek op de heffing. Zo was er veel kritiek op het feit dat de steun alleen bestemd was voor een veertigtal wijken, terwijl de investeringsopgave in veel andere wijken en bijvoorbeeld de krimpgebieden niet minder groot was. Door de heffingen van 2008 en 2009 werd een streep gezet door de rechtbank in Den Haag, omdat corporaties volgens de rechter onvoldoende hadden kunnen anticiperen op deze heffingen. De staat zou tegen deze uitspraak in beroep gaan maar schaft de heffing later zelf af, zij het pas in 2012 (Woonbond, 2012). Overigens is daarvoor in de plaats gekomen een algemene afroaming op het vermogen van woningcorporaties, zonder duidelijke bestemmingsplicht. Dit is de zogenoemde verhuurderheffing, die in 2013 is ingevoerd. In het kader van een hervorming van de woningmarkt heeft de regering het huurbeleid verruimd en de verhuurderheffing geïntroduceerd voor verhuurders met meer dan tien gereguleerde huurwoningen. Deze heffing loopt op van 1,1 miljard euro in 2014 tot 1,7 miljard euro in 2017. Er wordt van uit gegaan dat deze heffing op termijn betaald kan worden uit extra huurinkomsten door de verruiming van het huurbeleid (Van der Heijden en Lamain, 2014).

Positie en rol

De positie en rol van woningcorporaties is sinds de veranderingen in de afgelopen decennia nog steeds sterk in beweging. Woningcorporaties hebben zich sinds hun verzelfstandiging in 1995, de bruterij, ontwikkeld van taakgerichte woningbeheerders tot maatschappelijke ondernemingen die zich inzetten op een breed werkterrein (Van Overmeeren, 2014). Na de bruterij worden corporaties vaak beschouwd als maatschappelijke ondernemingen (zie bijv. Boelhouwer, 1999; Gruis, 2005). Vervolgens maken woningcorporaties met betrekking tot hun werkveld echter een terugtrekkende beweging richting hun traditionele kernactiviteit: het beheren en ontwikkelen van woningen voor lage-inkomensgroepen (Nieboer en Gruis, 2011). Dit uit zich in vermindering van inzet op commerciële activiteiten en maatschappelijk vastgoed, een grotere concentratie op lage-inkomensgroepen en meer nadruk op het versterken van bestaande producten en diensten. De belangrijke externe invloeden die deze terugtrekkende beweging hebben veroorzaakt zijn volgens onderzoek van Nieboer en Gruis (2012) de daling van inkomsten uit de verkoop van woningen, de verruiming van de grondslag voor de vennootschapsbelasting, het meebetalen aan de individuele huurtoeslag, het verplicht inflatievolgend huurbeleid en het wegvallen van WSW-borging voor bepaalde typen projecten. Het gevolg van deze ontwikkelingen is krappere budgetten en daarmee verminderde investeringsruimte en herijkte investeringsprogramma's.

De brutering bracht ook neveneffecten met zich mee, die voorafgaand aan de hervorming niet voorzien waren. Zo nam onder meer de legitimiteit van woningcorporaties af als gevolg van het doorbreken van de financiële banden tussen woningcorporaties en de overheid (Toonen, 2017). Er kwam meer macht en vrijheid in besluitvorming te liggen bij het bestuur van woningcorporaties. In delen van de corporatiesector ontstonden misstanden door bestuurlijk falen en financieel wanbeheer. Zo leidde dit tot enkele grote schandalen in corporatiedossiers (NRC, 2014) waaronder het debacle rond Vestia, de grootste corporatie van Nederland. In 2012 kwam Vestia in grote liquiditeitsproblemen door overvloedig en speculatief gebruik van derivaten met een omvang van bruto 24 miljard euro. Omdat Vestia de rentedalingen niet kon opvangen, moest zij door de hele sector worden gered, ten koste van 2 miljard corporatievermogen (Pruijm, 2013). Naast het Vestia debacle hebben zich ook andere affaires afgespeeld zoals het cruiseschip SS Rotterdam van corporatie Woonbron en de vermoedelijke fraude van de bestuursvoorzitter bij corporatie Rochdale. Als gevolg van de vele excessen besloot de Tweede Kamer in 2013 tot het houden van een parlementaire enquête, met als doelstelling: "Inzicht verschaffen in de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties om te komen tot waarheidsvinding en beoordeling van het stelsel en zo bij te dragen aan ontwikkeling van toekomstbeleid" (CFV, 2013). In 2014 verscheen een zeer kritisch eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties. De uitkomst van dit rapport is meegenomen in de parallel lopende herziening van de Woningwet, zoals omschreven in de volgende paragraaf.

2.3 De Woningwet

In de periode van misstanden in delen van de corporatiesector was een wijziging van de Woningwet al enige tijd in voorbereiding. De Woningwet heeft betrekking op de volkshuisvesting in Nederland. De eerste wet is de Woningwet 1901, met als doel om bouw en bewoning van slechte en ongezonde woningen onmogelijk te maken en de bouw van goede woningen te bevorderen. Deze wet werd enkele malen aangepast en vervangen. In 1965 trad de geheel nieuwe Woningwet 1962 in werking en vervolgens werd deze in 1992 vervangen door de Woningwet 1991. De aanvankelijke aanpassingen hadden onder meer te maken met ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, latere aanpassingen stonden in het teken van deregulering, vereenvoudiging en marktwerking.

Herziening van de Woningwet

Met de herziening van de Woningwet in 2015 werd getracht om de legitimiteit van de woningcorporatie terug te brengen (Toonen, 2017). Deze herzieningswet werd, mede onder invloed van de verschillende onderzoeken en het regeerakkoord, verder aangescherpt via een zogenoemde novelle (Rijksoverheid, 2015). Begin 2014 heeft Minister Blok deze wijziging (novelle) op het wetsvoorstel Herziening Woningwet gepubliceerd met onder andere een aanscherping van de wet- en regelgeving voor de corporatiesector. De Tweede Kamer heeft eerst het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties afgewacht alvorens deze novelle te behandelen. De besluitvorming inzake de herziening van de Woningwet en de meningsvorming van de Parlementaire Enquêtecommissie liepen lange tijd parallel en vloeiden op het laatste moment samen (Priemus, 2017). De aanbevelingen van de Enquêtecommissie vormden een belangrijke input in de finale besluitvorming van de Tweede en Eerste Kamer over de herziening van de Woningwet. Nadat de nieuwe Woningwet in december 2014 werd aangenomen door de Tweede kamer en in maart 2015 door de Eerste Kamer, werd deze uiteindelijk op 1 juli 2015 van kracht.

De Woningwet 2015 is erop gericht dat corporaties zich concentreren op hun kerntaak: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. De wet focust inhoudelijk op een zestal aspecten, in vogelvlucht weergegeven in een publicatie van de rijksoverheid (Rijksoverheid, 2015). Ten eerste moet de nieuwe wet ertoe leiden dat woningcorporaties weer terugkeren naar hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. Woningcorporaties mogen ten tweede ook overige taken op zich nemen, bijvoorbeeld de bouw van duurder huurwoningen in herstructureringswijken als er geen andere partijen zijn die dit willen doen. Omdat deze activiteiten geen Diensten zijn van Algemeen Economisch Belang (niet-DAEB), stelt de wet wel regels om niet-DAEB activiteiten in te kaderen zoals een markttoets. Ten derde moeten woningcorporaties hun bijdrage aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid vastleggen in prestatieafspraken tussen gemeente, huurdersorganisatie en de woningcorporatie. De huurdersorganisatie is de lokale overlegpartner van de gemeente en de woningcorporatie. Bovendien moeten woningcorporaties één woningmarktregio kiezen als primair werkgebied, met als achterliggende gedachte dat de schaal van de woningcorporatie in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en de daar benodigde kerntaak. Samenwerkende gemeenten kunnen de minister verzoeken om woningmarktregio's vast te stellen. Corporaties mogen bezit in andere regio's wel blijven beheren en herstructureren, maar nieuw bouwen buiten de kernregio op grond die niet van de corporatie is mag niet meer. Een gemeente kan overigens ontheffing bij de minister vragen als zij geen andere partij kan vinden

voor de gewenste bouwwerkzaamheden. Een voorbeeld hiervan is woningcorporatie Portaal, waarvoor de minister in 2016 in enkele regio's ontheffing heeft verleend.

De Woningwet 2015 focust zich ten vierde op het administratief scheiden of juridisch splitsen van DAEB- en niet-DAEB activiteiten. Woningcorporaties zijn verplicht hun DAEB-activiteiten los te koppelen van hun niet-DAEB activiteiten, zodat maatschappelijk bestemd vermogen daadwerkelijk wordt ingezet voor de maatschappelijke taken die zijn opgedragen aan woningcorporaties. Ook dienen corporaties hun bezit op marktwaarde te beoordelen. Ten vijfde stelt de herziene Woningwet regels aan de kwaliteiten van bestuurders en aan het interne toezicht van woningcorporaties, tezamen de 'governance'. Deze regels zijn erop gericht om de professionaliteit en integriteit van corporaties te bevorderen. Ten zesde focust de Woningwet zich op extern toezicht en sanering. De Autoriteit Wonen houdt integraal toezicht op alle toegelaten instellingen (woningcorporaties). Deze autoriteit valt onder de Inspectie voor Leefomgeving en Transport en beoordeelt het financiële en volkshuisvestelijke beleid, het beheer en de financiële situatie van woningcorporaties. Dit bevordert de gewenste professionalisering en het draagt bij aan de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van de sector en de politiek. Het WSW, dat de leningen van corporaties borgt, staat nu onder toezicht van de minister. Ook heeft het WSW de saneringstaak van het CFV overgenomen.

Na invoering van de Woningwet 2015 bleek dat nog een aantal reparaties nodig was. Deze zijn deels geregeld in de Veegwet Wonen per 1 juli 2017 (Aedes, 2017). De Veegwet repareert een aantal punten in de Woningwet en leidt tot een verruiming van het werkgebied van corporaties. Deze reparaties hebben ook geleid tot aanpassingen in het onderliggende Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) en de Regeling Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (RTIV). Onderdeel hiervan is de vereenvoudiging van de markttoets, waardoor het in een aantal gevallen niet meer nodig is een volledige markttoets voor niet-DAEB activiteiten uit te voeren, onder meer bij herverkaveling van eigen grond.

Effecten op stedelijke vernieuwing

Het is de vraag of de scheiding of splitsing van DAEB- en niet-DAEB activiteiten een bedreiging is voor de activiteiten van de woningcorporatie. Kunnen corporaties een bijdrage blijven leveren aan stedelijke vernieuwing, het verbeteren van achterstandswijken en het bouwen van gemengde wijken? Volgens Priemus (emeritus-hoogleraar volkshuisvesting) is het feit dat de woningcorporatie zowel sociale als marktactiviteiten kan verrichten cruciaal gebleken voor de stedelijke vernieuwing en meer recent voor de krimpgebieden (Harms, 2013). Bezwaren van

de grootstedelijke woningcorporaties, verenigd in De Vernieuwde Stad, zijn ten eerste dat het beleid naar segmentatie neigt en niet onderkent dat corporaties een belangrijke functie hebben in het gemengd houden van volkswijken, waardoor belangrijke projecten voor stad en wijk vanwege hun gemengde karakter op lossen schroeven komen te staan. Ten tweede vrezen de corporaties dat de juridische splitsing zal leiden tot het weglekken van volkshuisvestelijk kapitaal van corporaties en problemen zal opleveren in de besturing van corporaties en hun overgang-BV's, waardoor de positie van corporaties op de kapitaalmarkt wordt aangetast (Harms, 2013). Ook tal van wethouders maakten zich zorgen toen de wijziging (novelle) op het wetsvoorstel Herziening Woningwet bekend werd. Hun zorgen waren gericht op de levensvatbaarheid van stedelijke vernieuwing, omdat corporaties daarbij meestal het voortouw hebben (Priemus, 2017).

Evaluatie van de Woningwet

In 2018 evalueerde de commissie-Van Bochove de Woningwet 2015 in opdracht van Aedes. De commissie onderzocht waar de wet corporaties wel en niet ondersteunt bij het werken aan hun maatschappelijke opgaven. Er wordt geconstateerd dat de beoogde doelen van de Woningwet grotendeels zijn gerealiseerd: de Woningwet legt concreet vast waar woningcorporaties zich wel en niet mee bezig mogen houden en zowel intern als extern toezicht is versterkt. De commissie constateert echter ook dat de wet is doorgeslagen naar stringente landelijke regels, waardoor de maatschappelijke opgaven in de knel komen: 'De Woningwet is een landelijk confectiepak dat lokaal knelt'. Geadviseerd wordt om de lokale driehoek van corporaties, gemeenten en huurders meer mogelijkheden te geven om lokaal maatwerk af te spreken. De kerntaak van de woningcorporatie kan lokaal preciezer worden vastgesteld als de landelijke regels flexibeler zijn. Knelpunten in de regionale woningmarkt kunnen dan makkelijker worden opgelost. Zo zouden corporaties bijvoorbeeld met lokale partners kunnen afspreken dat het in hun werkgebied ook tot hun kerntaak behoort om te zorgen voor middeldure huurwoningen. In het evaluatierapport wordt daarnaast een groot aantal aanbevelingen gedaan om de ingewikkelde wet simpeler en praktisch toepasbaar te maken. Zo wordt onder meer aanbevolen om corporaties ruimte te geven om flexibel bij te dragen aan samenwerkingsverbanden met andere partijen (Aedes, 2018).

Volgens Gruis (2018) heeft de recente geschiedenis uitgewezen dat een duidelijke taakafbakening nodig is, maar is de herziene Woningwet voor woningcorporaties toch een net iets te strak keurslijf. De ontwikkelingen in de activiteiten van corporaties brengen een aantal neveneffecten met zich mee, die vragen oproepen over de rol en mogelijkheden van woningcorporaties. Deze effecten laten zich het meest duidelijk

zien in de ontwikkeling van de woningvoorraad en investeringen van corporaties, waarin na de herziening een aantal trendbreuken zichtbaar is. Waar tot 2015 het aandeel duurdere huurwoningen in de corporatievoorraad structureel toenam, nam in 2016 het aandeel goedkope en betaalbare woningen juist toe (Min. van BZK, 2018). Nieuwbouwplannen van woningcorporaties richten zich sterker op het segment betaalbare woningen (tot de aftoppingsgrens) in plaats van op het segment duurdere huurwoningen. Terwijl op de hele markt de nieuwbouw van koopwoningen toeneemt nam de, sinds de crisis afgenomen, productie van koopwoningen door corporaties na de herziening nog verder af. De betaalbaarheid van de voorraad is nog meer een prioriteit geworden van woningcorporaties. Corporaties zullen in de huidige context terughoudend zijn om te werken aan herdifferentiatie van woonwijken en het valt sterk te betwijfelen of marktpartijen op grote schaal prioriteit gaan leggen bij huisvesting voor lagere middeninkomens (Gruis, 2018).

Aanpak van stedelijke vernieuwing

Naast het rijksbeleid is ook de financiële crisis van invloed geweest op woningcorporaties en hun aanpak van stedelijke vernieuwing. Onderzoek van Jansen et al. (2012) richtte zich op de omslag in de aanpak van stedelijke vernieuwing door woningcorporaties ten gevolge van de kredietcrisis. Hieruit blijkt een verband tussen de aanpak van stedelijke vernieuwing en de mate waarin de betreffende corporatie afhankelijk is van inkomsten uit projectontwikkeling en verkoop en daarmee ook van de lokale situatie op de woningmarkt. Corporaties zetten meer in op mogelijkheden met de bestaande voorraad woningen zoals renovatie en beheer en op leefbaarheid in de wijk (zie paragraaf 2.5). Strategieën verschuiven van grootschalige sloop-nieuwbouw naar een gefaseerde en meer situationele aanpak van sloop-nieuwbouw, waardoor aangesloten kan worden op het tempo dat de markt aankan. In het merendeel van de gevallen is de verschuiving echter veel drastischer en wordt gekozen voor een fundamenteel andere strategie. Alternatieve strategieën zijn (sociaal) beheer en doorexpluiten, marktontwikkeling, waarbij getracht wordt nieuwe doelgroepen te binden aan hetzelfde vastgoed, of renovatie in bewoonde staat. Deze verschuiving is structureel geworden en is versterkt door de herziening van de Woningwet.

2.4 Stedelijke vernieuwing

Stedelijke vernieuwing in de breedste zin betreft iedere vorm van vernieuwing van de bestaande stad (Platform31, 2014). Vaak wordt stedelijke vernieuwing in een beperktere definitie gebruikt, namelijk als het vernieuwen van voor- en naoorlogse woonwijken en -buurten in de stad. In dit onderzoek hanteren we de definitie van de staatssecretaris van VROM uit 1999 gericht op de fysieke aspecten van vernieuwing, zoals geciteerd door Priemus (2002): “Het scheppen van condities voor de kwaliteitsverbetering van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu in en rond de steden door het treffen van maatregelen die vooral gericht zijn op de aard en het beheer van de fysieke leefomgeving.”

Doelstellingen

De aanpak van stedelijke vernieuwing richt zich op gebiedsniveau, met als doel om zowel fysieke als sociale verbetering tot stand te brengen. Met stedelijke vernieuwing worden verschillende doelstellingen nagestreefd (Uyterlinde et al., 2017; De Zeeuw, 2018). Ten eerste differentiatie van de woningvoorraad, gericht op het realiseren van een divers woningaanbod in termen van huurniveau, verhouding koop/huur en woningtypologie en het verbeteren van de woningkwaliteit. Een tweede doelstelling is kwaliteitsverbetering van de woonomgeving en ten derde wordt het verbeteren van veiligheid nagestreefd. Een vierde doelstelling is emancipatie van kwetsbare groepen. Tot slot wordt ook het bouwen of samenvoegen van voorzieningen beschouwd als doelstelling.

De afgelopen decennia heeft de vernieuwing van steden in Nederland grote veranderingen doorgemaakt. Sinds de Woningwet van 1901 bestaat er al instrumentarium ter vernieuwing van steden en wijken, maar landelijk beleid kwam pas na de Tweede Wereldoorlog echt op gang (Uyterlinde et al., 2017). Sindsdien is regelmatig de koers gewijzigd en is er een ontwikkeling zichtbaar van kaalslag en reconstructie (wederopbouw) naar stadsvernieuwing, met daarna een ontwikkeling van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing. De aanvankelijk directe beleidssturing ging over in financieel aanjagen en vervolgens in ondersteuning door kennis en kunde. De introductie van het Grotestedenbeleid (GSB) eind jaren negentig van de vorige eeuw was een belangrijk omslagpunt. Kabinet-Rutte I en II hebben dit beleid daarna afgebouwd en omgevormd met de focus op initiatief van onderop. De belangrijkste ontwikkelingen in de tweede helft van de twintigste eeuw, waaruit het huidige beleid voortkomt, zijn weergegeven in tabel 2.1 (bewerking van Uyterlinde et al., 2017).

TABEL 2.1 Zeventig jaar stedelijke vernieuwing, Platform 31 (Uyterlinde et al., 2017)

Periode	Kernproblemen	Tijdvak	Rijksbeleid	Sturing
Naoorlogs wijkbeleid	Oorlogsschade, woningnood	1945 – 1970	Wederopbouw, sanering reconstructie	Rijk
	Woningkwaliteit, 19 ^e eeuwse wijken	1970 – 1995	Stadsvernieuwing	Rijk » gemeente
Grotestedenbeleid	Leefbaarheid, naoorlogse wijken, attractieve steden	1995 – 2014	GSB, ISV, wijkenaanpak	Gemeente, corporaties
Lokaal gestuurde wijkvernieuwing	Leefbaarheid, attractieve steden, dreigende segregatie, energietransitie	2015 – heden	Geen	Gemeente, corporaties, markt, burgers

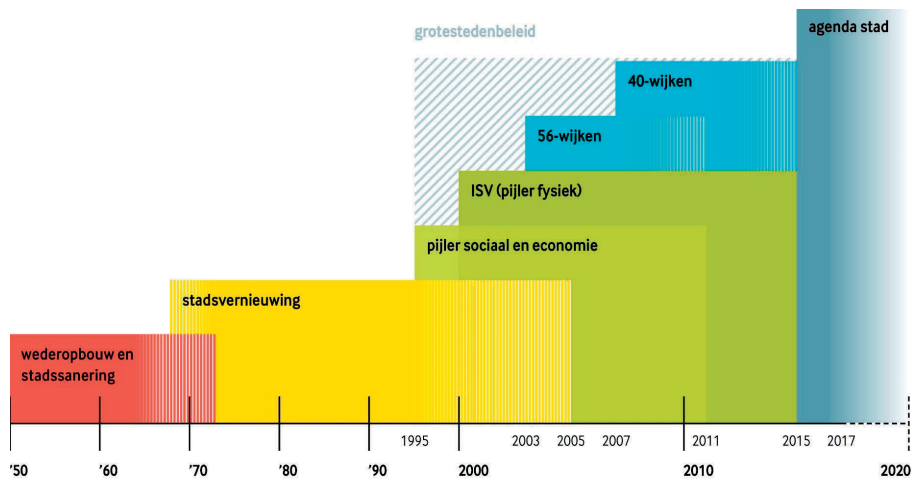


FIG. 2.1 Tijdslijn rijksbeleid stedelijke vernieuwing (Uyterlinde et al., 2017)

Uyterlinde et al. (2017) van Platform 31 hebben bijbehorende tijdslijn van achtereenvolgende beleidsprogramma's sinds de Tweede Wereldoorlog in beeld gebracht. Deze tijdslijn is weergegeven in figuur 2.1 (Uyterlinde et al., 2017).

Naoorlogs wijkenbeleid (1945-1995)

Na de Tweede Wereldoorlog is alle aandacht in steden gericht op herstel van de oorlogsschade. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw werd het rijksbeleid gekenmerkt door sanering, krotopruijing en reconstructie (Helleman en Wassenberg, 2001). Vanaf 1968 verschijnen met een zekere regelmaat beleidsnota's die de vernieuwing van de steden problematiseren, stimuleren, dan wel temporiseren. De ambities verschillen van uiterst bescheiden naar megalomaan (Schuiling, 2007). In de jaren zeventig werd de term stadsvernieuwing geïntroduceerd, vooral gericht op herstel, behoud en vernieuwing van bestaande woningen en het directe woonmilieu. Als reactie op de kaalslagperiode waarin bewoners weinig hadden in te brengen en plaats moesten maken, komen de bewoners ineens centraal te staan en wordt het stadsvernieuwingsconcept geboren. Het beleid verschuift van sloop en reconstructie naar bouwen voor de buurt, gericht op vernieuwing, keuzevrijheid, maatschappelijke ontplooiing, basisdemocratie en gelijke kansen. Het voornaamste doel van de overheid is het aanpakken van de grote kwaliteitsachterstand in de verkrotte vooroorlogse wijken, waarbij men de fysieke aanpak in een sociale context plaatst. Met renovatie en nieuwbouw wordt aangesloten op de aanwezige bebouwing, sociale structuren en zittende bewoners. Het beleidsterrein volkshuisvesting wordt de dominante pijler van het stedelijke ontwikkelingsbeleid (Uyterlinde et al., 2017).

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig groeit de kritiek op de stadsvernieuwing, omdat de kwaliteit van de buurt als geheel niet wezenlijk verbeterde ondanks de betere woningen. De kritiek luidt dat de stadsvernieuwing te eenzijdig georiënteerd is op de aanwezige lage inkomensgroepen. Het besef ontstaat dat er meer gedifferentieerd moet worden gebouwd. Ook is er kritiek op het te fysieke karakter van het stadsvernieuwingsbeleid; kwaliteitsachterstanden in de woningvoorraad worden wel weggewerkt, maar de sociaaleconomische problemen blijven bestaan. Dit was aanleiding voor een beleid voor 'sociale vernieuwing', met de nadruk op het vergroten van de betrokkenheid van bewoners bij hun woonomgeving en op het versterken van de sociale cohesie. De aandacht verschuift daardoor van fysieke ingrepen in woningen en woonomgeving naar het beheer van gebieden (Reijndorp, 1996). Begin jaren negentig vindt een omvangrijke evaluatie- en beleidsoperatie plaats ten aanzien van het *Beleid voor Stadsvernieuwing in de Toekomst* (BELSTATO). Hierin worden de resultaten tussen 1980 en 1990 geëvalueerd, een nieuwe behoefteanalyse opgesteld en het beleid voor de jaren negentig uitgezet. Er is voor meer dan 47 miljard euro geïnvesteerd, waarvan 90 procent voor het wonen, waarbij het Rijk 35 procent heeft gesubsidieerd (Heerma, 1990). Vooral de omvangrijke aanvullende nieuwbouw op functieverandering-locaties is een verrassing. De rijksbijdrage kan gezien de succesvolle resultaten worden verlaagd van 35 naar 25 procent. De te brede definitie moet ingeperkt worden tot het inhalen

van achterstanden, mede gezien de noodzakelijke bezuinigingen. De afbouw van de stadsvernieuwing wordt aangekondigd per 2005 (Schuiling, 2007).

De stadsvernieuwing verschuift ondertussen langzaam van binnenstad en 19^e-eeuwse wijken naar de wijken gebouwd tussen 1900 en 1945, die minder gemengd zijn qua functies en grootschaliger qua complexen. De aanpak blijft nog steeds vooral curatief, gericht op het inhalen van allerlei achterstanden. In deze periode doen zich echter ook ernstige problemen voor met de Nederlandse conjunctuur en met grootstedelijke werkloosheid. De klassieke stadsvernieuwing met de focus op stenen en wonen schiet te kort en in 1983 wordt het Forum voor Stedelijke Vernieuwing opgericht. Het stedelijke vernieuwingsdenken slaat aan en wordt gecombineerd met het pleiten voor Publiek-Private Samenwerking (PPS). De overheid wil en kan de kar in financiële zin niet alleen trekken en verwacht veel van samenwerking met het bedrijfsleven, alleen prefereert het bedrijfsleven echter bewonerloze herbestemmingslocaties boven markttechnisch moeilijke lage inkomenswijken (Schuiling, 2007).

Grotestedenbeleid (1995-2015)

In 1995 leidde de brede erkenning voor de problemen in de stad tot een convenant dat de basis vormde voor het Grotestedenbeleid (GSB), gebaseerd op een gebiedsgerichte en integrale aanpak. Dit convenant werd door vijftien grote steden en het kabinet getekend. Doel van dit beleid was de versterking van de economische en sociale (infra-)structuur van steden, met name gericht op de terreinen werk, leefbaarheid, veiligheid, onderwijs en zorg. In 1997 liet de herijkingsoperatie van BELSTATO zien dat al de helft van het in 1990 geraamde programma was uitgevoerd; mede daardoor kon de rijksbijdrage verder bijgesteld worden van 25 naar 10 procent. Ondanks dat de stadsvernieuwing eindig verklaard was per 2005, kwamen de naoorlogse wijken toch op de agenda vanwege de grote opgave. Wellicht om dat te maskeren, werd de al wat oudere term stedelijke vernieuwing verrassenderwijs van stal gehaald (Schuiling, 1997). Dit zou leiden tot de vaststelling van de Nota Stedelijke Vernieuwing (Min. van VROM, 1997), waarmee het Grotestedenbeleid werd verbreed. Deze nota betekende eigenlijk een doorstart na het eerder aangekondigde einde van de stadsvernieuwing (Schuiling, 2007). Met de Nota Stedelijke Vernieuwing werd invulling gegeven aan de fysieke pijler van het Grotestedenbeleid, dat daarnaast gestoeld was op een sociale (onderwijs, leefbaarheid, veiligheid, zorg) en economische (werk en economie) pijler. Het Grotestedenbeleid loopt uiteindelijk twee decennia door, waarbinnen de focus lijkt te verschuiven naar het niveau van de stad (Uyterlinde et al., 2017). In de praktijk blijft de aanpak in stedelijke achterstandswijken echter een belangrijke pijler van het beleid. Met name in de

laatste periode van het GSB wordt de wijkgerichte aanpak steeds dominanter. Vanuit verschillende departementen wordt een impuls gegeven aan wijkgericht beleid, waaronder bijvoorbeeld de 56-wijkenaanpak.

De hoofddoelstelling van de Nota Stedelijke Vernieuwing is het streven naar de vitale stad. In de nota wordt geconstateerd dat voor een gezonde toekomst van de stad een gedifferentieerde samenstelling van bevolking en woningvoorraad noodzakelijk is. Het zwaartepunt ligt bij de differentiatie van wijken of buurten, die bereikt kan worden via herstructurering, volgens de Nota een bijzondere vorm van stedelijke vernieuwing: “Herstructurering is een opgave, gericht op vergroting van differentiatie van woon- en werkmilieus, daar waar de woonkwaliteit en de leefbaarheid onder druk staan. Het behelst dan ook meer dan de aanpassing van de woningvoorraad en de directe woonomgeving. Ook infrastructuur, groenvoorzieningen, bedrijvigheid en overige voorzieningen binnen de wijk komen bij herstructurering aan de orde.” (Min. van VROM, 1997). In tegenstelling tot stadsvernieuwingsgebieden gaat het in de naoorlogse wijken minder om bouwtechnische achterstand, maar meer om problemen met de functionele of markttechnische kwaliteit of met de woonomgeving en de bewonerssamenstelling (Uyterlinde et al., 2017).

In 2000 is in de Wet Stedelijke Vernieuwing de wettelijke grondslag vastgesteld voor toewijzing van budgetten voor stedelijke vernieuwing aan gemeenten. Vanaf dat jaar ontvangen 30 grote steden een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) rechtstreeks van het Rijk. Nog eens ruim honderd steden ontvangen ISV-geld. Het ISV is een bundeling van grotendeels bestaande subsidieregelingen, die vervangen wordt door een integrale doeluitkering. Het GSB kent drie brede doeluitkeringen (BDU's): fysiek, sociaal en economie. Het ISV betreft de fysieke BDU en is gericht op het verbeteren van de fysieke (en sociale) leefomgeving en het binden van midden- en hoge inkomens aan de stad. Met het ISV verstrekt de rijksoverheid elke vijf jaar een budget aan gemeenten ter stimulering en ondersteuning van de stedelijke vernieuwing (Uyterlinde et al., 2017).

Het is niet de bedoeling dat gemeenten de investeringen volledig zelf financieren; zij worden geacht zich te concentreren op een initiërende en regisserende rol. De bedoeling is dat de publieke bijdragen een aanjaagfunctie hebben en een multipliereffect teweegbrengen, leidend tot private investeringen van vastgoedbeleggers, woningcorporaties, bedrijven en eigenaar-bewoners. ISV is als het ware ‘trigger money’, waarbij wordt uitgegaan van een multiplier van 1 staat tot 10: elke ISV-euro moet 10 euro's van anderen vrijmaken. De looptijd van ISV is vijftien jaar, verdeeld over drie perioden. Voor de eerste periode (2000-2004) gaat het om 1,8 miljard euro (ISV1). Voor de tweede periode (2005-2009) is een budget van 1,5 miljard euro beschikbaar (ISV2) en voor de laatste periode (2010-2014)

ongeveer 800 miljoen euro (Uyterlinde et al., 2017). Na 2014 is de rijksbijdrage volledig komen te vervallen.

Het feit dat de aanpak van de stedelijke vernieuwing nog niet voorspoedig verloopt, is voor minister Kamp (VROM) in 2003 aanleiding om maatregelen te nemen om de voortgang te stimuleren. Dit doet hij onder de noemer *Actieprogramma Herstructurering*, waarmee focus wordt aangebracht binnen het Grotestedenbeleid. De focus komt te liggen op een overzichtelijk aantal wijken, die als voorbeeld kunnen dienen voor de rest. Door de 30 grootste gemeenten worden hiervoor 56 wijken voorgedragen. Met de 56-wijkenaanpak maakt VROM in 2003 een vertaling van de programmasturing in het ISV naar ondersteuning van de lokale uitvoering, bekostigd uit ISV-gelden. Dit gebeurt op wijkniveau omdat daar de problemen het meest tastbaar zijn. Bovendien is dat het aangewezen schaalniveau waarop samenwerkingscontracten afgesloten konden worden tussen met name de gemeente en corporaties. Het ministerie hoopte zo te komen tot versnelling, hogere ambities, voorbeeldwerking en inzet van de juiste middelen op de juiste plek. Na de 56-wijkenaanpak kiest het nieuwe kabinet in 2007 voor nog meer focus onder de noemer *Actieplan Krachtwijken*. Minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie scherpt de wijkenaanpak aan en selecteert 40 wijken in 18 steden op basis van wetenschappelijk onderbouwde kengetallen. Hiervoor wordt in het regeerakkoord een miljard euro uitgetrokken tot 2012, met als doel om deze wijken binnen acht tot tien jaar om te vormen tot zogenoemde 'prachtwijken'. Bovendien wordt een bijdrage van de corporatiesector beoogd van 750 miljoen per jaar. Aanvullend op deze 40 krachtwijken, wijst het Rijk in 2009 en 2010 nog 37 zogeheten '40-pluswijken' aan en stelt daarvoor 60 miljoen euro beschikbaar, om te voorkomen dat deze afglijden naar het niveau van de 40 aandachtswijken. De investeringen in de 40 krachtwijken en 37 40-pluswijken zijn aanvullend op de investeringen in het kader van het Grotestedenbeleid (Uyterlinde et al., 2017).

De hoge financiële ambities van de krachtwijkenaanpak worden niet behaald. De 40 aandachtswijken krijgen inderdaad extra geld maar het meeste geld wordt door een afdwongen heffing ingebracht door woningcorporaties, ook door corporaties die geen bezit hebben in de aangewezen wijken. In 2011 wordt de zogenoemde Vogelaarheffing alweer afgeschaft, na veel gesteggel tussen het Rijk en de corporaties en bezwaren vanuit Europa. Ook het nieuwe kabinet stelt vanaf 2012 geen extra middelen meer beschikbaar voor de aandachtswijken. Naast politieke oorzaken is ook de economische crisis, die in 2008 inzette, debet aan het temperen van de ambities van het wijkenbeleid. Woningcorporaties stellen hun investeringsmogelijkheden hierdoor drastisch bij, alhoewel zij de belangrijkste partner zijn in de aanpak. De motor achter de vernieuwing stagneert: herstructureringsprojecten worden in de wacht gezet of afgeblazen. Het wijkenbeleid

is uiteindelijk slechts vier jaar ondersteund in plaats van tien jaar. In die periode is in het kader van het krachtwijkenbeleid in totaal ruim 1 miljard euro besteed in de 40 aandachtswijken samen (Permentier et al., 2013).

Na 2011 beperkt het Rijk zich tot een kennis- en partnerfunctie ten aanzien van de Wijkenaanpak. Deze rol wordt na 2014 versterkt door de beëindiging van het ISV. Minister Blok van Wonen en Rijksdienst verklaart de stedelijke vernieuwing eind 2015 afgerond, waarmee een einde komt aan een lange beleidstraditie van publiek ingrijpen in de ontwikkeling van kwetsbare wijken. Volgens een verkenning van OTB (Arnoldus et al., 2005) zal stedelijke vernieuwing echter permanent aan de orde zijn, omdat er altijd wijken zijn aan de onderkant van de hiërarchie met een neerwaartse spiraal. Gesteld wordt dat rijksinzet niet altijd nodig is en dat dit afhankelijk is van het ambitieniveau van het Rijk en van de vraag of de eerstverantwoordelijke partijen dat ambitieniveau kunnen halen. Het vervallen van rijksbijdragen betekent dat investeringen in de stedelijke vernieuwing voortaan geheel bekostigd moeten worden door corporaties en marktpartijen zonder aanjaaggelden van het Rijk. Het is de vraag of deze veronderstelling realistisch is, zeker in tijden van crisis waarin plannen niet of nauwelijks van de grond komen. Rijksbijdragen kunnen dan juist vaak doorslaggevend zijn voor het realiseren van plannen. Ook woningcorporaties kunnen hierin een doorslaggevende rol spelen, echter hun mogelijkheden om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken zijn als gevolg van de Woningwet 2015 aanzienlijk teruggebracht.

Lokaal gestuurde wijkvernieuwing (2015 tot heden)

Na de beëindiging van het GSB/ISV krijgt het werken aan wijken gestalte zonder financiering en beleidskaders vanuit het Rijk. Met de afbouw van het ISV is de verschuiving van centraal naar lokaal al geleidelijk ingezet. De economische crisis (2008-2015), de ingezakte woningmarkt, de versobering van de verzorgingsstaat en het veranderde rijksbeleid op het gebied van wonen en sociaal domein drukken een stempel op het leefklimaat in wijken. Voor zover wijkgerichte programma's zijn voortgezet verschuift de focus van een voornamelijk fysieke vernieuwing (voor de voordeur) naar een gebiedsgerichte sociale inzet op huishoudensniveau (achter de voordeur).

Verschillende steden richten hun vizier in 2016, aan het einde van de crisis, weer op het vitaal maken en houden van kwetsbare wijken. De transitie van centraal naar lokaal gestuurde wijkvernieuwing luidt een periode in waarin steden volop zoeken naar nieuwe vormen van samenwerken. Hierbij lijkt ook de inperking en terugtrekking van de corporatiesector, als gevolg van de nieuwe Woningwet in 2015, de dynamiek in de stedelijke vernieuwing blijvend te veranderen. In 2015 kondigde Minister

Blok aan dat het Rijk via het instrument van 'City Deals' steden gaat ondersteunen om tot vernieuwende aanpakken van stedelijke opgaven te komen. Steden kunnen ondersteuning krijgen vanuit het programma Agenda Stad, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatadaptatie, stedelijke veiligheid en de circulaire stad. In 2017 verkent het G32 Stedennetwerk een mogelijke City Deal over wijkvernieuwing, maar het programma blijkt daarvoor onvoldoende concrete aanknopingspunten te bieden (Uyterlinde et al., 2017).

Als gevolg van de economische crisis, de beëindiging van langlopend rijksbeleid voor wijken en de ingrijpende beleid- en stelselwijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein is de aandacht voor het werken aan leefbare wijken verminderd. Investeren in de leefkwaliteit blijft echter nodig, maar de zoektocht naar nieuwe perspectieven om na het GSB/ISV tot stedelijke vernieuwing van wijken te komen komt stroef op gang. Volgens Jonker-Verkaart (2015) zoeken partijen nog naar nieuwe vormen van stedelijk ontwikkelen. Initiatieven zijn kleinschaliger en minder sterk fysiek georiënteerd dan de wijkvernieuwingsprogramma's van weleer. Traditionele werkwijzen worden afgewisseld met nieuwere, meer experimentele aanpakken. Wijkvernieuwing 'nieuwe stijl' verloopt niet meer volgens een lineair proces, maar eerder via een kort cyclisch proces, waarin denken en doen elkaar sneller afwisselen en niet altijd in dezelfde volgorde plaatsvinden. Dit sluit aan op eerder onderzoek van Heijkers et al. (2012) naar de toekomst van stedelijke vernieuwing na 2014, waarin gesteld wordt dat er vanwege de vele ingrijpende veranderingen sprake is van een keerpunt in de stedelijke vernieuwing in Nederland. Het karakter van stedelijke vernieuwing verandert drastisch en vraagt ten eerste om flexibele, gedifferentieerde instrumenten zoals bijvoorbeeld ruimere bestemmingen, flexibelere voorschriften en regionale differentiatie. Andere voorbeelden zijn nieuwe instrumenten zoals Bedrijven Investerings Zones (BIZ) om gezamenlijke investeringen los te maken in bedrijventerreinen en daarvan afgeleide Woon Investerings Zones (WIZ) in woongebieden. Ten tweede vraagt dit aandacht voor het denken in nieuwe verdienmodellen en daaraan gekoppeld businesscases, zoals meer efficiency door uitbesteding van taken, prikkels voor bewoners en revolverende fondsen als 'trigger money'. Ten derde vraagt dit om andere rollen, partijen en processen in de stedelijke vernieuwing. Overheid, ondernemers, organisaties en burgers krijgen wezenlijk andere rollen dan voorheen en de nadruk zal veel meer komen te liggen op samenwerken (Heijkers et al., 2012).

In 2017 zijn gemeenten volgens Uyterlinde en Gastkemper (2017) nog steeds zoekende naar nieuwe manieren van werken, maar worden daarbij wel degelijk stappen voorwaarts gezet. Uit verschillende praktijkvoorbeelden blijkt dat ingespeeld wordt op de veranderde realiteit: initiatieven zijn kleinschalig van opzet, met fors minder overheidsmiddelen, dichtbij de leefwereld van de burger en waar

mogelijk in samenspraak of interactie met die burger. De meeste initiatieven zijn ontwikkeld vanuit een sectoraal perspectief en fysieke interventies zijn schaars, terwijl het de vraag is of een overwegend kleinschalige en sociaal georiënteerde wijkaanpak volstaat om de opkomende integrale problematiek het hoofd te bieden. Geconcludeerd wordt dat een sectorale benadering voor urgente, veelomvattende vraagstukken, zoals de verduurzamingsopgave, te kort schiet en dat daarvoor creatieve en grondig doordachte werkwijzen en strategieën nodig zijn op de juiste schaalniveaus en met de juiste samenwerkingspartners. Het eind 2017 aangetreden kabinet zet de ingezette lijn door, zonder rijksaandacht voor de problematiek in stedelijke gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat. Dit betekent dat de bal blijft liggen bij lokale spelers waaronder gemeente, woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen (Uyterlinde et al., 2017).

Effecten van het beleid

Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (Permentier et al., 2013) heeft het krachtwijkenprogramma geen of nauwelijks invloed gehad op de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van deze wijken. Koster en Van Ommeren (2018) constateren echter dat het veel bekritiseerde krachtwijkenbeleid geen weggegooid geld is. Gekeken naar vergelijkbare wijken zijn de huizenprijzen van koopwoningen gestegen en staan deze huizen minder lang te koop. Krachtwijken zijn volgens Koster en Van Ommeren (2018) aantrekkelijker geworden door de investering, omdat de huizenprijzen en verkooptijd goede maatstaven zijn van aantrekkelijkheid van de buurt. Ook uit recent onderzoek van Zwijs (2018) blijkt dat het stedelijke vernieuwingsbeleid (1997-2014) aantoonbaar succes heeft geboekt in het verminderen van sociaaleconomische segregatie. Sloop en nieuwbouw blijkt niet alleen bij te dragen aan het verbeteren van de leefomgeving van achterstandsbuurten, maar ook aan het doorbreken van concentraties van bewoners met sociaaleconomische achterstanden. Deze bevindingen sluiten aan op verschillende evaluatiestudies naar de meerwaarde van het GSB/ISV, waaruit blijkt dat dit aantoonbaar resultaat heeft gehad (Ecorys, 2006; Marlet en Van Woerkens, 2010; Rigo, 2012). De steden met GSB/ISV-budget staan er beter voor dan vóór het ingezette beleid, wat deels het gevolg is van dat beleid. Geconcludeerd kan worden dat de overheidsinvesteringen van het GSB/ISV en daaraan gerelateerde programma's goede opbrengsten hebben gehad, maar dat de effectiviteit van de sociale programma's en interventies vanuit het krachtwijkenbeleid moeilijker te meten zijn op wijkniveau. Dit komt onder meer door de lange incubatietijd van sociale investeringen en doordat de effecten beïnvloed worden door talloze contextuele factoren (Uyterlinde et al., 2017). Dit betekent echter niet dat deze sociale investeringen geen positieve invloed hebben gehad.

Sturing en rolverdeling

De sturingsfilosofie van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) sluit aan op het Grotestedenbeleid en wordt uitgedrukt in de drie kernthema's integratie, interactie en innovatie (Priemus, 2002; Klapwijk et al., 2001), uitgewerkt als volgt.

- 1 Integratie door bundeling van beleid en geldstromen, maar ook door eenheid in beleid, financiële kaders, monitoring en verantwoording.
- 2 Interactie door samenwerking tussen bestuurslagen onderling en met de particuliere sector, waarbij de ISV-gelden bedoeld zijn als katalysator van investeringen door particuliere partijen, met name woningcorporaties.
- 3 Innovatie slaat op het vernieuwende en experimentele karakter van het ISV en op de vernieuwing die het beoogt te stimuleren. De sturingsfilosofie zelf is vernieuwend en daagt de steden uit tot originaliteit en creativiteit in het opstellen van een ontwikkelingsprogramma en in de inhoudelijke uitwerking van het stedelijke vernieuwingsbeleid.

Met het veranderen van de vernieuwingsopgave veranderde ook de rolverdeling tussen betrokken partijen. Volgens Van der Schaar (2005) leidde het verdwijnen van de traditionele stadsvernieuwing tot discussie over de rol van partijen bij de revitalisering van de bestaande stad. Waar de gemeente voorheen een dominante rol had in de planvorming, verwerving van vastgoed, uitgifte van projecten aan vooral woningcorporaties, èn in de bekostiging van die projecten uit rijkssubsidies lagen de verhoudingen bij de aanpak van de naoorlogse woonwijken vanaf eind jaren tachtig anders. De sturingsmogelijkheden van het investeringsgedrag van woningcorporaties als gevestigde eigenaren na de verzelfstandiging waren beperkt en met de beperkte subsidiestromen was het gedrag van partijen nauwelijks te beïnvloeden. De gemeente is daardoor meer op de achtergrond geraakt op zoek naar een nieuwe, meer faciliterende rol in plaats van een dominante rol richtinggevend aan stedelijke vernieuwing. Woningcorporaties en gemeenten blijven echter op elkaar aangewezen. De gemeente vanwege de publiekrechtelijke instrumenten en ruimtelijke kaderstelling voor projecten; de corporaties vanwege de beschikkingsmacht over hun vastgoed, de financiële middelen voor (onrendabele) investeringen en hun lokale beleidsnetwerken. Commerciële marktpartijen hebben als vastgoedeigenaar soms positie met vastgoed, maar lijken soms buiten het lokale beleidsnetwerk te staan. Dit geldt ook voor ontwikkelaars die bij de planvorming en –realisatie een voet aan de grond proberen te krijgen, vooral bij ingrijpende transformatieprojecten van de bestaande woningvoorraad. Doordat zij minder gevestigd vastgoedbelang hebben, hopen zij in staat te zijn een nieuw elan in het proces te brengen en het tempo en

ambitieniveau te verhogen. Tegelijkertijd zijn zij door deze buitenstaanderpositie niet vanzelfsprekend aanwezig (Van der Schaar, 2005).

Publiek-private samenwerking

Vanaf het begin van de jaren negentig verschijnen er rapporten over publiek-private samenwerking (PPS) bij de stedelijke vernieuwing. Wolting et al. (2012) definiëren publiek-private samenwerking als een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. In het kader van deze definitie kan stedelijke vernieuwing worden opgevat als een 'project'. Publiek-private samenwerkingsmodellen variëren in deze rapporten van de traditioneel hiërarchische sturende rol van de gemeente, via joint ventures naar concessiesystemen met vooraf open concurrentieverhoudingen. Ideeën voor een organisatorische verankering van samenwerking tussen partijen zijn al lang in omloop. Discussie over stadsvernieuwingscorporaties en stedelijke herverkaveling bij particulier bezit werd volgens Van der Schaar (2005) al in de jaren zeventig gevoerd en is eind jaren negentig weer opgepakt met pleidooien voor afzonderlijke vehikels voor de wijkaanpak, zoals een wijkontwikkelingsmaatschappij met een gezamenlijke grond- en/of vastgoedexploitatie.

Een geïntegreerde gebiedsaanpak lijkt het aangewezen kader voor coördinatie tussen de verschillende partijen en door de verschillende beleidskokers heen (Van der Schaar, 2005). Over doelstellingen en beleidsprogramma's van de stedelijke vernieuwing bestaat echter onduidelijkheid en ongelijkheid van opvattingen. Sommigen zien herstructurering vooral als middel om de concurrentiepositie van een gebied te versterken en het opbrengstpotentieel te vergroten, wat leidt tot ingrijpende fysieke herstructureringsplannen. Anderen zien herstructurering als middel voor sociale stijging en doorstroming van opkomende middenklassen binnen de wijk, wat leidt tot aanboddifferentiatie aansluitend op de lokale woningvraag. Ook zijn er mensen die fysieke ingrepen helemaal niet zien zitten omdat sociale problemen niet met fysieke middelen opgelost zouden moeten worden. Deze discussie maakt het lastig om succes of falen te benoemen en vormt een complicerende factor in het onderhandelingspel en de roldefinitie van actoren. In de praktijk wordt de rolverdeling steeds onderhandeld waarbij gemeenten en corporaties vaak vasthouden aan traditionele rollen. Commerciële partijen haken af door de hoge voorinvesteringen en onduidelijke rendementsperspectieven. De verdeling van kosten en baten is een lastig onderwerp dat niet bevorderlijk is voor een integrale aanpak, en vergt bovendien veel voorbereidingstijd en overleg. De starheid en veroudering van plannen neigen ondanks een integrale aanpak soms

naar een ouderwetse blauwdruk, waardoor een gebiedsgerichte benadering in de praktijk soms lastig is te verwezenlijken (Van der Schaar, 2005).

2.5 Investeringsstrategieën voor stedelijke vernieuwing

Om tot een besluit te komen over een investeringsstrategie voor stedelijke vernieuwing is kennis en afweging van alternatieven een belangrijk onderdeel. Voor het maken van keuzes op strategisch niveau binnen woningcorporaties wordt door Van der Flier en Gruis (2002) het model van Ansoff gezien als een goed toepasbaar middel. Dit model is een strategisch hulpmiddel bij het formuleren van strategieën waarbij product en markt aan elkaar gekoppeld worden. Het geeft inzicht in de mogelijke strategische keuzes tussen bestaande en nieuwe markten en bestaande en nieuwe producten. In onderhavig onderzoek wordt de categorisering van Jansen et al. (2012) aangehouden op basis van de matrix van Ansoff toegepast op stedelijke vernieuwingsstrategieën, zoals weergegeven in tabel 2.2. Deze categorisering wordt gebruikt om aan te duiden waar de focus van dit onderzoek ligt.

TABEL 2.2 Stedelijke vernieuwingsstrategieën, Platform 31 (Jansen et al., 2012)

	Vastgoed	
Huurders/Klanten	Bestaand	Nieuw (vernieuwd)
Bestaand	1. (Sociaal) Beheer	3. (Laag niveau) Renovatie
Nieuw (vernieuwd)	2. Marktontwikkeling	4. Sloop/nieuwbouw

Investeringsstrategieën

De strategieën van woningcorporaties voor stedelijke vernieuwing zijn in deze matrix gecategoriseerd in vier hoofdstrategieën. De strategieën onderscheiden zich door de focus op bestaand of nieuw (of vernieuwd) vastgoed enerzijds en op bestaande ('zittende') huurders of nieuwe klanten anderzijds. Er vindt marktsegmentatie plaats door of te richten op nieuwe klanten of nieuwe woningtypen of een combinatie van beiden. Volgens Jansen et al. (2012) gaat het bij stedelijke vernieuwing om een

combinatie van product en markt en tussen vraag en aanbod. Dit komt overeen met de bevindingen van Musterd et al. (1999), die omschrijven dat het functioneren van een buurt of woningcomplex sterk afhangt van de locatie van de buurt op stadsniveau en van de wijze waarop het product aansluit op vraag en aanbod in de markt. Het geheel of gedeeltelijk afstoten van lopende projecten wordt als vijfde strategie genoemd. Per strategie zijn verschillende instrumenten of middelen denkbaar. Onderstaand overzicht in figuur 2.2, de zogenoemde middelenwaaier, geeft een aardig beeld van mogelijke alternatieven per stedelijke vernieuwingsstrategie. Het overzicht is echter niet volledig; er zijn meerdere alternatieve strategieën en innovaties denkbaar.

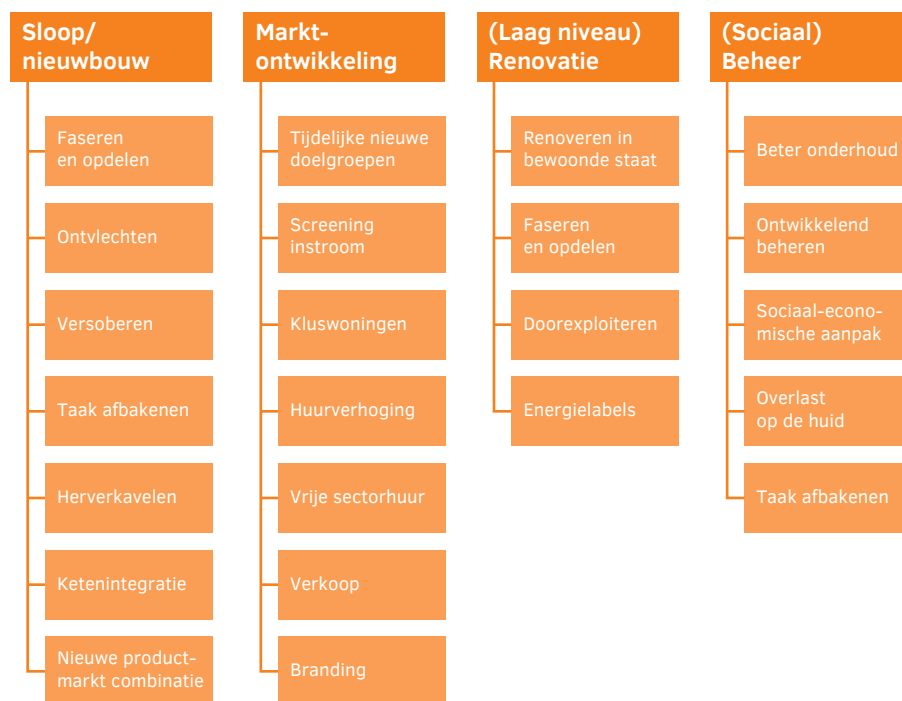


FIG. 2.2 Middelenwaaier per stedelijke vernieuwingsstrategie (Jansen et al., 2012)

De eerste strategie, sloop/nieuwbouw, is gericht op nieuwe doelgroepen en nieuwe woningen. Instrumenten om deze strategie door te zetten zijn bijvoorbeeld faseren en opdelen, ontvlechten of ketenintegratie. Marktontwikkeling is als tweede strategie gericht op bestaand vastgoed waarin nieuwe doelgroepen worden aangetrokken, die tijdelijk of permanent zijn. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan

kluswoningen en huurverhoging naar vrije sector huur, waardoor hogere-inkomensgroepen worden aangetrokken. Bij de derde strategie, te weten renovatie, wordt uitgegaan van laag niveau renovatie waarbij bestaande huurders blijven zitten in een vernieuwd product. Als sprake is van hoog niveau renovatie waarbij alleen het casco gehandhaafd blijft en de woningen worden gesplitst of samengevoegd voor nieuwe huurders, dan hoort deze strategie feitelijk thuis in de sloop/nieuwbouw strategie. Er is dan immers sprake van een nieuwe doelgroep en nieuw of vernieuwd vastgoed. De vierde strategie, (sociaal) beheer, richt zich op bestaande huurders en bestaande woningen bijvoorbeeld door middel van beter onderhoud, ontwikkelend beheer of een sociaal-economische aanpak. Deze strategie is qua kostenintensiteit het minst kostenintensief. Daarna volgen marktontwikkeling, renovatie op laag niveau en het meest kostenintensief is sloop/nieuwbouw of hoog niveau renovatie (Jansen et al., 2012).

Na de crisis in 2008 heeft een ingrijpende verandering van strategie plaatsgevonden in stedelijke vernieuwingsgebieden van woningcorporaties. Er heeft een grote verschuiving of omslag plaatsgevonden van grootschalige fysieke ingrepen met sloop/nieuwbouw naar (sociaal) beheer, marktontwikkeling, renovatie of naar doorzetting van sloop/nieuwbouw op een kleinschalige manier. Voor de crisis was sloop/nieuwbouw in 75% van de door Jansen et al. onderzochte gebieden de dominante aanpak, na de crisis nog maar 20%. Waar sloop/nieuwbouw nog wordt doorgezet wordt de aanpak gefaseerd, opgedeeld in kleinere onderdelen en versoberd en worden taken (weer) bij andere partners neergelegd. Ook worden besparingen soms gerealiseerd door ketenintegratie (Jansen et al., 2012).

Binnen het palet aan investeringsstrategieën in stedelijke vernieuwing richt dit onderzoek zich op vernieuwingsgebieden waar de strategie sloop/nieuwbouw nog wordt doorgezet, met de focus op nieuwe doelgroepen en nieuwe woningen. Instrumenten en middelen zoals faseren, herverkavelen en ketenintegratie worden nader verkend. De nadruk ligt hierbij op het investeringsgedrag van woningcorporaties in verband met de omvang van hun bezit in stedelijke vernieuwingswijken en vanwege de kansen die dat biedt ten aanzien van het doorzetten van deze strategie voor stedelijke vernieuwing.

2.6 Stedelijke gebiedsontwikkeling

Vanwege de gebiedsgerichte benadering en de samenwerking van meerdere actoren, is stedelijke vernieuwing ook te beschouwen als een bijzondere vorm van (stedelijke) gebiedsontwikkeling. In de verschillende definities van de term gebiedsontwikkeling ligt de nadruk, net als bij stedelijke vernieuwing, zowel op de integratie van verschillende functies als op de samenwerking van meerdere actoren. Het begrip 'gebiedsontwikkeling' dook in zijn huidige vorm voor het eerst op in 1995 (De Zeeuw, 2018). Enerzijds gaat gebiedsontwikkeling over het opnieuw en integraal invullen van een gebied met verschillende functies zoals infrastructuur, wonen, werken en recreatie (Min. van I&M en BZK, 2011). Anderzijds gaat het over de manier van samenwerken waarbij overheden, private partijen en andere betrokkenen in een gebied tot integratie komen van planvorming en ruimtelijke investeringen (Franzen en De Zeeuw, 2009), met als resultaat de uitvoering van ruimtelijke projecten. Dit kunnen ruimtelijke projecten zijn in uitleggebieden of in bestaand stedelijk gebied. Door het realiseren van grootschalige ruimtelijke projecten in bestaand stedelijk gebied wordt uitvoering gegeven aan stedelijke vernieuwing. Volgens De Zeeuw (2007) is gebiedsontwikkeling de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied.

Bij gebiedsontwikkeling zijn proces en inhoud volgens De Zeeuw (2018) onlosmakelijk met elkaar vervlochten en gaat het steeds om vijf ingrediënten. Ten eerste gaat het om een geografisch begreemd gebied. Ten tweede gaat het om meerdere functies, inclusief openbare ruimte. Aanzet tot verandering ingegeven door marktvrage, maatschappelijk en/of particulier belang is het derde ingrediënt. Het vierde ingrediënt is procesaanpak, programmering en planvorming om de veranderingen in het vastgoed (grond en/of gebouwen) te realiseren. Ten vijfde gaat gebiedsontwikkeling over publieke of private partijen die hiertoe het initiatief nemen en investeringscapaciteit weten te organiseren. Van al deze ingrediënten is ook sprake bij stedelijke vernieuwing. Het valt daarmee binnen de definitie die Wolting et al. (2012) hanteren voor gebiedsontwikkeling, die dit omschrijven als een containerbegrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkeling in landelijk en stedelijk gebied. Omdat het bij stedelijke vernieuwing niet alleen gaat om de ruimtelijke ontwikkeling van bestaand stedelijke gebied maar ook om economische en sociale ontwikkelingen, valt dit ook onder het begrip stedelijke gebiedsontwikkeling zoals gedefinieerd door Van 't Verlaat (2008). Het gaat hierbij om het actief ingrijpen in de ontwikkeling van stedelijke gebieden door overheden en andere organisaties. De vier ingrediënten context, inhoud, actoren en middelen moeten leiden tot het uiteindelijke doel: kwaliteitsverhoging van het gebied waarmee waarde wordt gecreëerd.

Binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling heeft een ingrijpende verschuiving plaatsgevonden van nieuwbouw op uitleglocaties naar vernieuwing van binnenstedelijke locaties. Buitelaar en Van der Wouden spreken in 2012 over herdefiniëring van de planningscultuur in Nederland door het herontdekken van de stad, waarbij investeren in het bestaande belangrijker is geworden dan het uitbreiden van onze steden. De wijze waarop dit gebeurt wordt meer organisch en vraagt om een andere manier van denken en werken in de planologische praktijk (Buitelaar en Van der Wouden, 2012). Dit is anders dan de grootschaligheid waardoor de Nederlandse ruimtelijke planning veelal gekarakteriseerd wordt, zoals zichtbaar in de grote planmatige VINEX-locaties. In tabel 2.3 (Buitelaar en Van der Wouden, 2012) wordt integrale gebiedsontwikkeling afgezet tegenover organische gebiedsontwikkeling.

TABEL 2.3 Integrale versus organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar en Van der Wouden, 2012)

	Integrale gebiedsontwikkeling	Organische gebiedsontwikkeling
Ruimtelijke neerslag	In één keer	Geleidelijk
Schaal	Grootschalig	Kleinschalig
Proces	Projectmatig	Open einde
Plan	Eindbeeld	Strategisch
Type ontwikkelaar	Grote professionele ontwikkelaars	Kleine bouwers/ ontwikkelaars en particulieren (CPO)
Rol gemeente	Actief en risicodragend	Faciliterend
Ontwikkeling en beheer	Volgtijdelijk	Door elkaar

Het integrale karakter blijft in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ongewijzigd, ondanks de decentralisatie van de ruimtelijke ordening (Min. van I&M, 2011). Dit vraagt om veel afstemming tussen de vele betrokken publieke en private actoren, wat gebiedsontwikkeling complex maakt. Bovendien zijn de condities van stedelijke gebiedsontwikkeling door de economische crisis radicaal veranderd, wat onder meer blijkt uit de financiële tekorten van gemeentelijke grondbedrijven en de financieringsproblemen van projectontwikkelaars. Waar de meeste Nederlandse gemeenten de afgelopen decennia in staat zijn geweest om de kosten van stedelijke gebiedsontwikkeling te financieren uit de opbrengsten van diezelfde ontwikkelingen, komt de betaalbaarheid van de stedelijke herstructurering in gevaar (Van Dinteren en Van der Krabben, 2008). Omdat de kosten niet meer opwegen tegen de opbrengsten uit de verkoop van bouwgrond is herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied vaak veel duurder en verliesgevend. Door de kredietcrisis is dit probleem vergroot.

Om op deze nieuwe werkelijkheid te kunnen aansluiten zijn partijen op zoek naar een andere benadering in de gebiedsontwikkeling. Hiervoor worden in uiteenlopende onderzoeken, publicaties en handreikingen termen gebruikt als Gebiedsontwikkeling 3.0 en Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl (Min. van I&M; 2012, 2014). Nieuwe samenwerkingsvormen en verdienmodellen worden verkend, waarbij de focus meer op gebruik en exploitatie komt te liggen dan op ontwikkeling. De actoren verschuiven van enkele grote spelers naar een breder palet aan spelers en de werkwijze verandert van sturen en ordenen naar samenwerken en faciliteren. Ook in de stedelijke vernieuwing is sprake van een keerpunt als gevolg van de vele ingrijpende veranderingen (Heijkers et al., 2012). Dit keerpunt is aanleiding geweest voor onderhavig onderzoek. Het karakter van stedelijke vernieuwing verandert drastisch en vraagt om flexibele, gedifferentieerde instrumenten zoals bijvoorbeeld ruimere bestemmingen, flexibelere voorschriften en regionale differentiëring. Ten tweede vraagt dit aandacht voor het denken in nieuwe verdienmodellen en businesscases, zoals meer efficiency door uitbesteding van taken en revolverende fondsen als triggermoney. Ten derde vraagt dit om andere rollen, partijen en proces, waarbij de nadruk meer komt te liggen op samenwerken (Heijkers et al., 2012). De (eigendoms-)positie van woningcorporaties in stedelijke vernieuwingswijken biedt hierbij kansen voor woningcorporaties om een bemiddelende en stimulerende rol te vervullen en te fungeren als katalysator van de stedelijke vernieuwing van de toekomst.

De focus van dit onderzoek naar vernieuwing van bestaand stedelijke gebied ligt volgens de typering van Buitelaar en Van der Wouden (2012) vooral op integrale gebiedsontwikkeling en niet zozeer op organische gebiedsontwikkeling. Het richt zich met name op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder deze integrale aanpak door woningcorporaties in samenwerking met andere actoren doorgezet kan worden. Woningcorporaties zijn in stedelijke vernieuwingsgebieden vaak de meest aangewezen partij om een integrale gebiedsaanpak door te kunnen zetten, omdat zij in de regel veel bezit hebben in deze gebieden en belang hechten aan waardeontwikkeling en verbetering van leefbaarheid.

2.7 Tot slot

In dit hoofdstuk is allereerst een beeld geschetst van de sterk gereguleerde Nederlandse woningmarkt, die met het hoogste percentage sociale huurwoningen in Europa sterk gedomineerd wordt door sociale huur. Van de totale woningvoorraad is ongeveer 30% in het bezit van woningcorporaties, wat neerkomt op ongeveer 2,4 miljoen woningen. Woningcorporaties bedienen daarmee als private marktpartij een aanzienlijk deel van de woningmarkt. Zij dienen als non-profitorganisatie echter een publiek belang en worden beperkt door stringente wet- en regelgeving, zowel formeel als informeel. De positie en rol van woningcorporaties is de afgelopen decennia sterk in beweging. Sinds hun verzelfstandiging hebben corporaties zich ontwikkeld van taakgerichte woningbeheerders tot maatschappelijke ondernemingen, maar zij maken met betrekking tot hun werkveld weer een terugtrekkende beweging richting hun traditionele kernactiviteit: het beheren en ontwikkelen van woningen voor lage-inkomensgroepen. Dit is in lijn met de herziene Woningwet 2015, waarmee getracht wordt de legitimiteit van woningcorporaties terug te brengen. Het is de vraag of woningcorporaties binnen de huidige Woningwet nog steeds het voortouw kunnen nemen in stedelijke vernieuwing, omdat zij nu beperkt zijn in hun marktactiviteiten (niet-DAEB).

Ook de stedelijke vernieuwing heeft in Nederland de afgelopen decennia grote veranderingen doorgemaakt, zoals geschetst in paragraaf 2.4. In het naoorlogse wijkenbeleid wijzigde de koers eerst van kaalslag en reconstructie (wederopbouw) naar stadsvernieuwing. Daarna volgde een ontwikkeling van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing, waarbij de directe beleidssturing van het Rijk over ging in financieel aanjagen en vervolgens in ondersteuning door kennis en kunde. De introductie van het Grotestedenbeleid (GSB) tot begin jaren 2010, gebaseerd op een gebiedsgerichte en integrale aanpak, was daarin een belangrijk omslagpunt. De focus kwam te liggen op een overzichtelijk aantal wijken, die als voorbeeld kunnen dienen voor de rest. Na de 56-wijkenaanpak in 2003 werd gekozen voor nog meer focus, door het selecteren van 40 krachtwijken. Naast de ISV-gelden die het Rijk hiervoor ter beschikking stelde, werd hierin een flinke bijdrage van de corporatiesector beoogd. In 2015 komt een einde aan de lange traditie van rijksbeleid gericht op de vernieuwing van kwetsbare wijken: de Minister van Wonen en Rijksdienst verklaart de stedelijke vernieuwing afgerond.

Met het veranderen van de vernieuwingsopgave veranderde ook de rolverdeling tussen betrokken partijen. De gemeente is vanuit een dominante rol, richtinggevend aan stedelijke vernieuwing, meer op de achtergrond geraakt in een meer faciliterende

rol. De sturingsmogelijkheden van het investeringsgedrag van woningcorporaties waren na de verzelfstandiging beperkt, maar woningcorporaties en gemeenten blijven op elkaar aangewezen: de gemeente vanwege haar publiekrechtelijke instrumenten en ruimtelijke kaderstelling voor projecten; de corporaties vanwege de beschikkingsmacht over hun vastgoed, de financiële middelen voor investeringen en hun lokale beleidsnetwerken. Commerciële marktpartijen hebben minder gevestigd vastgoedbelang en zijn door hun buitenstaanderpositie niet vanzelfsprekend aanwezig.

Stedelijke vernieuwingsstrategieën worden volgens Jansen et al. (2012) enerzijds gericht op bestaand of nieuw vastgoed en anderzijds op huidige of nieuwe bewoners. De strategie waarop de focus van dit onderzoek ligt is sloop/nieuwbouw, gericht op nieuwe doelgroepen en op nieuw vastgoed. Middelen passend bij deze strategie zijn bijvoorbeeld faseren, opdelen en ketenintegratie. Stedelijke vernieuwing kan ook worden beschouwd als gebiedsontwikkeling in de bestaande stedelijke context, waarbij de nadruk ligt op de integratie van verschillende functies en op de samenwerking van meerdere actoren. Door het realiseren van grootschalige ruimtelijke projecten in bestaand stedelijk gebied wordt uitvoering gegeven aan stedelijke vernieuwing. Hierbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar ook om sociale en economische ontwikkelingen. Binnen de gebiedsontwikkeling richt dit onderzoek zich vooral op integrale gebiedsontwikkeling en niet zozeer op organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar en Van der Wouden, 2012). De focus ligt op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder deze integrale aanpak door woningcorporaties in samenwerking met andere actoren doorgezet kan worden met sloop/nieuwbouw als hoofdstrategie. Hiermee wordt getracht de centrale vraag van dit onderzoek te beantwoorden: “Op welke wijze komen investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren tot stand en welke factoren spelen hierin een rol?”

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretische kader van dit onderzoek behandeld op basis waarvan de onderzoeksresultaten verklaard en geanalyseerd worden. Hierbij wordt ingegaan op twee theoretische perspectieven die centraal staan in dit onderzoek: ten eerste de institutioneel-economische benadering en ten tweede de benadering van de zogenoemde ‘common-pool resources’, ofwel publiek goed. Uit deze benaderingen volgt het Institutional Analysis and Development (IAD) framework van Elinor Ostrom (2011) als denkkader voor onderhavig onderzoek.

