

---

Zitting 1980–1981

---

**16 625**

**Heroverweging collectieve uitgaven**

**Nr. 26**

**Deelrapport 21**

**Rapport Heroverweging Stadsvernieuwing**

## INHOUDSOPGAVE

	Blz.
<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>Deel A. Beschrijving huidig beleidsterrein en beleid</b>	<b>5</b>
1. Probleemverkenning en doelstellingen van het beleid	5
1.1. Probleemverkenning	5
1.2. Doelstellingen	6
2. Instrumenten	7
3. Kosten van het beleid	7
<b>Deel B. Evaluatie van het gevoerde beleid</b>	<b>8</b>
1. Vragen omtrent de doelstellingen en instrumenten	8
1.1. Wijziging aspiratieniveau/doelstellingen	8
1.2. Vergelijking uitgangssituatie—huidige situatie	9
1.3. Doelstellingen en nulsituatie	10
1.4. Effectiviteit van het instrumentarium	11
1.5. Overlapping en neveneffecten	13
1.6. Andere instrumenten	13
1.7. Beheersbaarheid uitgaven	14
1.8. Overheveling particuliere sector	14
2. Beleid in andere geïndustrialiseerde landen	14
3. Toepassing profijtgedachte	15
<b>Deel C. Varianten</b>	<b>16</b>
1. Inleiding	16
2. Uitgangspunten voor de keuze van de varianter	16
2.1. Algemene uitgangspunten	16
2.2. Uitwerking	16
2.2.1. Homogene groep stadsvernieuwing (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening)	16
2.2.2. Welzijnsvoorzieningen en monumenten (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk)	17
2.2.3. Winkels en bedrijven (Economische Zaken)	18
2.2.4. Verkeersvoorzieningen (Verkeer en Waterstaat)	18
3. De varianten	19
4. Effecten van de varianten	22
4.1. Gevolgen voor de stadsvernieuwing in het algemeen	22
4.2. Gevolgen voor de volkshuisvesting	22
4.3. Gevolgen van de monumentenzorg	23
4.4. Gevolgen voor het verkeers- en vervoersbeleid	23
4.5. Gevolgen voor winkels en bedrijven	23
4.6. Gevolgen voor de economische ontwikkeling c.q. de werkgelegenheid in Nederland	24
4.7. Gevolgen van andere heroverwegingsrapporten voor regelingen die van belang zijn voor de stadsvernieuwing	24
<b>Bijlagen</b>	<b>25</b>
Bijlage 1 Passages over stedelijke inrichting uit de Verstedelijkingsnota	25
Bijlage 2 Instrumenten	27

## SAMENVATTING

De interdepartementale Werkgroep Heroverweging Stadsvernieuwing heeft in haar beschouwingen betrokken de homogene groep stadsvernieuwing van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en diverse activiteiten van andere departementen die van belang zijn voor de stadsvernieuwing. Stadsvernieuwing is de stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied, gericht op behoud, herstel, verbetering of sanering van door dichte bebouwing gekenmerkte gedeelten van het gemeentelijk grondgebied (artikel 1 van het gewijzigd ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing).

Hoewel beoordeling van de effectiviteit van het tot nu toe gevoerde beleid niet goed mogelijk is, leidt een evaluatie tot de conclusie dat de effectiviteit van de stadsvernieuwing zodanig is, dat met de huidige inspanningen in een periode van ongeveer 50 jaar een geleidelijk inlopen van de achterstand wordt bereikt. Deze vooruitgang slaat bij gelijkblijvende aanpak om in een achteruitgang wanneer minder middelen beschikbaar zouden komen dan nu het geval is. Ter zake wordt verwezen naar de Nota over de stads- en dorpsvernieuwing.

Ook buitenlandse ontwikkelingen geven geen aanleiding tot een pleidooi voor een structurele vermindering van de overheidsuitgaven voor de stadsvernieuwing.

De werkgroep heeft geconcludeerd, dat bij de huidige doelstellingen van het beleid (zoals geformuleerd in de Verstedelijkingsnota) weinig mogelijkheden bestaan voor toepassing van het profijtbeginsel. Dit zou vooral afwenteling van de kosten naar de gemeenten betekenen. Bij andere doelstellingen zouden meer mogelijkheden voor toepassing van het profijtbeginsel kunnen bestaan.

De werkgroep heeft conform de taakopdracht een aantal beleidsvarianten beschreven die tot een besparing op het rijksbudget leiden. Bij het opstellen van die varianten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de doelstellingen van het huidige beleid;
- zo groot mogelijke effectiviteit van de instrumenten;
- zoveel mogelijk handhaven van het volume (in aantallen) van de stadsvernieuwing;
- samenhang tussen de onderdelen van elke variant.

Er moet rekening worden gehouden met het gegeven dat in het gewijzigd ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing voorzien wordt in een gedecentraliseerd stadsvernieuwingsfonds waarin een aantal thans bestaande regelingen zal worden opgenomen. Dit impliceert dat het effect van bezuinigingen op één van de regelingen op langere termijn niet beperkt is tot de specifieke doelstellingen van die regeling, maar betrekking kan hebben op alle doelstellingen, die met stadsvernieuwing worden beoogd.

De werkgroep heeft de volgende, in toenemende mate ingrijpende, varianten opgenomen:

- de meerjarenramingenvariant (het betalingsbedrag in 1985, behorende bij de meerjarenramingen in de Miljoenennota 1981);
- een -5% variant, d.w.z. -5% ten opzichte van de meerjarenramingenvariant;
- een -10% variant;
- een -20% variant, zoals voorgeschreven.

De drie laatstgenoemde varianten leiden ten opzichte van de eerste tot een besparing op kasbasis in 1985 van resp. f 52, f 103 en f 207 mln. Om deze besparingen te realiseren moeten reeds vanaf 1982 minder nieuwe verplichtingen worden aangegaan. Geconcludeerd wordt, dat er niet aan kan worden ontkomen dat de besparingen leiden tot tempo- en volumedaling van de stadsvernieuwing. Ook de specifieke doelstellingen van de verschillende regelingen zijn hierbij in het geding.

Een schets is gegeven van de mogelijkheden om te komen tot besparingen, die de volumedaling beperken. Deze betreffen beperking van de verbeteringskosten door het geven van prioriteit aan klein herstel, het dichterbij het niveau van de kostprijs brengen van de vraaghuur, het verhogen van de grondopbrengsten in stadsvernieuwingsgebieden door de bouw van meer kantoren, winkels en woningen in de duurdere sector, het afdwingen van kwalitatief betere particuliere huurwoningen door een combinatie van verbeterplicht en huurharmonisatie, een actiever aankoopbeleid van gemeenten met betrekking tot de kwalitatief slechte particuliere huurwoningen, het bieden van meer fiscale faciliteiten aan verhuurders in plaats van rechtstreekse subsidiëring en het decentraliseren van de verhuiskostenregeling. Deze mogelijkheden konden in dit rapport niet worden gekwantificeerd.

Aan de geschetste mogelijkheden zijn een aantal nadelen verbonden, zoals het beperkt aanpakken van woningen die nu al groot herstel behoeven, het toenemen van het aantal te slopen woningen door geen groot herstel te plegen, verminderde mogelijkheden voor «bouwen voor de buurt» en afnemende bereidheid tot medewerking aan het proces van stadsvernieuwing.

De voornaamste effecten van de volumevermindering in de heroverwegingsvarianten zijn:

- In het verleden is de achterstand in beperkte mate ingehaald. Indien minder middelen ter beschikking worden gesteld, zal deze positieve ontwikkeling worden omgebogen.
- De druk op het buitengebied zal toenemen; zo kunnen in de -10% en -20% variant in de stadsvernieuwingsgebieden 1500 en 3500 woningen in 1985 minder aan de voorraad worden toegevoegd, doordat minder grond beschikbaar komt.
- De gesubsidieerde verbetering van eigen woningen wordt in de -5%, de -10% en de -20% variant verminderd met resp. 13 000, 20 000 en 33 000 verbeteringen; wellicht zal een gedeelte van deze verbeteringen ongesubsidieerd gaan plaatsvinden.
- Het aantal restauraties zal dalen. Dit leidt onder meer tot onevenredig hoge restauratiekosten in de toekomst en onherstelbaar verlies van cultuurhistorische waarden.
- De verkeerscongestie wordt niet zoveel verminderd als voorgenomen, respectievelijk gehandhaafd, c.q. vergroot.
- De continuïteit van meer bedrijven zal in gevaar komen en de werkgelegenheid in de bedrijven wordt negatief beïnvloed.
- In de -5%, -10% en -20% variant vermindert de werkgelegenheid met resp. 1100, 2200, 4400 en 6800 manjaren in 1985.

Ten slotte wordt erop gewezen dat in andere heroverwegingsrapporten onderwerpen aan de orde komen, die gevolgen hebben voor de regelingen die in het belang zijn van de stadsvernieuwing. In omgekeerde zin bestaat deze relatie ook.

## INLEIDING

Bij brief van 11 februari 1981 (nummer 306 462) heeft de Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal medegedeeld, dat het kabinet opdracht heeft gegeven tot het analyseren en heroverwegen van de diverse terreinen van overheidszorg en tot het ontwikkelen van nieuwe beleidsvarianten voor de toekomst. Ook stadsvernieuwing maakt deel uit van de onderwerpen die bij de heroverweging betrokken zijn.

In dit rapport doet de Werkgroep Heroverweging Stadsvernieuwing verslag van haar bevindingen<sup>1</sup>.

Er is naar gestreefd overlapping met andere rijkstaken en -uitgaven die worden heroverwogen, te vermijden. Behalve het vermijden van overlappingsen, is het ook van belang onder ogen te zien (in deel C) of heroverwegings-

---

<sup>1</sup> In de werkgroep zijn vertegenwoordigd ambtenaren van de departementen Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Sociale Zaken, Financiën en Verkeer en Waterstaat.

varianten in dit rapport en in hieronder genoemde verwante rapporten effecten hebben op de inzet van middelen op elkaars beleidsterreinen. In dit verband verdient met name het rapport Heroverweging Huur- en Subsidiebeleid aandacht. In dat rapport komt het gehele huurbeleid aan de orde, dus inclusief de huurverhoging bij woningverbetering en de huurprijsvaststelling bij nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden. Verder komt daarin het subsidiebeleid aan de orde (objectsubsidieëring en subjectsubsidieëring). Dat omvat mede het subsidiebeleid met betrekking tot de nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden en de verbetering van woningwetwoningen. Het huur- en subsidiebeleid, het beleid ten aanzien van de eigen woning en het stadsvernieuwingsbeleid vormen belangrijke grondslagen van het totale volkshuisvestingbeleid.

Er is naar gestreefd overlapping te vermijden met de volgende heroverwegingsrapporten die primair andere departementen dan Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangaan:

a. Baten en lasten milieuhygiënisch beleid. De volgende instrumenten die van belang zijn voor de stadsvernieuwing komen in dat rapport aan de orde: bijdragen in verband met aanleg riolering, Wet luchtverontreiniging en bijdragen in verband met sanering milieuhinderlijke bedrijven.

b. Tekorten openbaar vervoer. Naast het autoverkeer, de (brom)fietsers en de voetgangers, die wel in het heroverwegingsrapport met betrekking tot de stadsvernieuwing aan de orde komen, is ook het openbaar vervoer van belang voor de stadsvernieuwing.

c. Organisatie binnenlands bestuur, decentralisatie en financiële verhouding Rijk/lagere overheid. Dit is ook van belang voor de stadsvernieuwing, met name in verband met het gewijzigd ontwerp van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

d. De Regeling Huisvesting Gehandicapten wordt besproken in het kader van de heroverweging sociale zekerheid.

e. Bijzonder regionaal welzijnsbeleid.

Ten slotte wordt gewezen op de onlangs verschenen Nota over de stads- en dorpsvernieuwing, waarin onder meer ramingen zijn gemaakt van de toekomstige behoefte aan middelen voor de stadsvernieuwing.

## **DEEL A. BESCHRIJVING HUIDIG BELEIDSTERREIN EN BELEID**

### **1. Probleemverkenning en doelstellingen van het beleid**

#### *1.1. Probleemverkenning*

Met stadsvernieuwing wordt geprobeerd een antwoord te vinden op de ernstig problemen, waarmee onze steden en ook vele van onze dorpen te maken hebben. De voornaamste problemen zijn:

– Woningen uit de tijd van industriële expansie rond de eeuwwisseling zijn dringend aan ingrijpende verbetering of vervanging toe. Ook vele woningen van latere datum moeten aangepakt worden. De woonomgeving in de oude wijken en nabij het centrum laat veel te wensen over.

– De binnensteden kunnen de groei van het verkeer niet verwerken. Parkeerproblemen, geluidhinder, onveiligheid en opstoppingen zijn daarvan het gevolg. Niet alleen de kwaliteit van het openbaar vervoer komt in het gedrang, maar ook de veiligheid en afwikkeling van het langzame verkeer worden steeds meer aangetast.

– De verouderde ruimtelijk-economische structuur van het stedelijk gebied en het concrete stadsvernieuwingsproces bedreigen de continuïteit van de bedrijven. Diverse bedrijven veroorzaken ook milieu-overlast.

– Het behoud van ons cultuurgoed vergt herstel en instandhouding van monumenten en bescherming van historische stads- en dorpsgezichten.

– Met name in de grote steden is in de afgelopen jaren de bevolking teruggelopen. Deze daling stabiliseert zich thans. Door selectieve migratieprocessen gaat de wijziging van de bevolkingssamenstelling echter door. Vooral bewoners met hogere en middeninkomens hebben de stad verlaten. Het percentage uitkeringstrekkers in de niet verbeterde huurwoningen is bijna de helft hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit heeft met name gevolgen voor de voorzieningen op wijk- en buurtniveau. In de oude woonwijken wonen naar verhouding veel mensen die behoren tot een etnische minderheid, werklozen en mensen met een laag opleidingsniveau, te zamen de minst welvarende groep van de bevolking vormend.

– De werkgelegenheid is in de grote steden verminderd en in samenstelling gewijzigd. In Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage bedraagt het aantal werklozen 20% van het landelijk totaal (in die steden woont 12,5% van de totale bevolking). Er zijn oude wijken waar meer dan 20% van de bevolking werkloos is.

Het beleid met betrekking tot de stedelijke inrichting, zoals dat het Rijk voor ogen staat, is in de afgelopen jaren in verschillende beleidsstukken uiteengezet. Hierbij kan gewezen worden op de Verstedelijkingsnota, op het gewijzigd ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en op het Structuurschema Volkshuisvesting. Voorop staat daarbij de erkenning dat vernieuwing in veel, zo niet alle steden en dorpen nodig is; de overheid en particulieren hebben beiden tot taak die vernieuwing aan te pakken.

De ene keer zal de gemeente het initiatief nemen, plannen voorbereiden, vaststellen en uitvoeren. De andere keer zullen de bewoners, eigenaars en ondernemers in de buurt of wijk dat doen.

Het Rijk heeft een eigen verantwoordelijkheid. Vanuit de algemene zorg voor de kwaliteit van het leefmilieu heeft het Rijk tot taak zodanige voorwaarden te scheppen dat de gemeenten hun taak naar behoren kunnen vervullen.

## 1.2. Doelstellingen

Een veel omvattende omschrijving van de stadsvernieuwing is te vinden in het gewijzigd ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. In dit ontwerp wordt eronder verstaan (artikel 1, lid 1):

«De stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied, gericht op behoud, herstel, verbetering of sanering van door dichte bebouwing gekenmerkte gedeelten van het gemeentelijk grondgebied.»

Het stadsvernieuwingsbeleid dat het Rijk voor ogen staat in het kader van het stedelijk inrichtingsbeleid is in de Verstedelijkingsnota als volgt geformuleerd:

«Het stedelijk inrichtingsbeleid is, met inachtneming van en aandacht voor de veelzijdige samenstelling van de stedelijke bevolking naar personen en groepen, in algemene lijnen gericht op:

- herstel, behoud en verbetering van het woon- en leefklimaat in de stedelijke gebieden, met name in de verouderde woongebieden;
- zo groot mogelijke beperking van de bevolkingsoverloop uit de steden;
- vergroting van de keuzevrijheid bij het wonen, vooral voor degenen voor wie deze keuzevrijheid het geringst is;
- bevordering van onderlinge afstemming van woongelegenheid en werkgelegenheid (zowel kwantitatief als kwalitatief) binnen de stadsgewesten;
- versterking van de levendigheid van de stedelijke hoofd- en nevencentra;
- vermindering van de groei van de mobiliteit binnen de stadsgewesten, alsmede beïnvloeding van de wijze van verplaatsing ter beperking van daaruit voortkomende hinder.»

De voor dit rapport belangrijkste tekstgedeelten uit de Verstedelijkingsnota zijn ter informatie in bijlage 1 bijeengebracht.

## **2. Instrumenten**

In dit rapport staan de financiële instrumenten voor de stadsvernieuwing centraal. De andere instrumenten, die van belang zijn voor de stadsvernieuwing, komen slechts aan de orde voor zover zij in verband kunnen worden gebracht met de financiële instrumenten. Zo is het in beginsel denkbaar dat een financieel instrument in het kader van de heroverweging wordt vervangen door een niet-financieel instrument. Niet-financiële instrumenten kunnen zijn verordeningen en vergunningen (zoals modelbouwverordening, onbewoonbaarverklaring, aanschrijving tot woningverbetering), coördinatieoverleg en planning (zoals jaarlijks programma voor nieuwbouw en verbetering, structuurplan, bestemmingsplan, welzijnsaccommodatieplan, stadsvernieuwingsplan) participatie en inspraak (bij voorbeeld overleg met betrokken bewoners en ondernemingen bij stadsvernieuwingsplannen), voorlichting en onderzoek.

In dit rapport worden behandeld de homogene groep Stadsvernieuwing op de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (excl. huisvesting gehandicapten) en diverse activiteiten van andere departementen die van belang zijn voor de stadsvernieuwing. In verband met de in de inleiding gememoreerde relatie met andere heroverwegingsrapporten zijn de in dit rapport opgenomen begrotingsposten minder talrijk dan het geval is in de Nota over de stads- en dorpsvernieuwing. Ook begrotingsposten die in genoemde nota als P.M.-post zijn opgenomen, zijn hier buiten beschouwing gelaten.

In dit rapport gaat het om de volgende begrotingsposten:

1. Verhuis- en herinrichtingskosten (artikel 50 VRO)
2. Voorbereidingskosten stadsvernieuwing (artikel 51 VRO)
3. Interim-saldoregeling (artikel 52 VRO)
4. 80%-regeling (artikel 53 VRO)
5. Verbetering particuliere woningen (artikel 54 VRO)
6. Rehabilitatieregeling (artikel 55 VRO)
7. Afbraak krotten (artikel 56 VRO)
8. Herindeling stedelijk gebied (artikel 57 VRO)
9. Plafonnering stadsvernieuwing (artikel 15 CRM)
10. Monumenten (artikel 80 CRM)
11. Kaderregeling steun bedrijven stadsvernieuwing (KSBS) (artikel 67 EZ)
12. Modernisering winkelconcentraties (artikel 75 EZ)
13. Verkeersvoorzieningen (artikel 199 en 202 V en W).

Voor een meer uitgebreide beschrijving van deze regelingen wordt verwezen naar bijlage 2.

## **3. Kosten van het beleid**

In tabel 1 is de meerjarenraming opgenomen van de in deze heroverweging betrokken begrotingsartikelen.

Tabel 1. Meerjarenramingen stadsvernieuwing (x f 1 mln.)<sup>1</sup>

Nr. Artikel Naam	1981		1982		1983		1984		1985	
	verpl.	bet.	verpl.	bet.	verpl.	bet.	verpl.	bet.	verpl.	bet.
<b>VRO</b>										
50 Verhuis- + herinr. kosten	81,0	81,0	82,0	82,0	82,7		82,7	82,7	82,7	82,7
51 Voorber. kosten	26,3 <sup>3</sup>	21,5	24,6	24,6	24,6	24,6	24,6	24,6	24,6	24,6
52 Interim-saldoregeling	233,7	184,0	220,7	194,8	255,1	205,7	224,6	212,5	245,1	229,3
53 80%-regeling	97,8 <sup>2</sup>	143,9	97,5	132,0	98,1	131,6	98,8	128,5	99,8	133,9
54 VPW	370,2	178,0	377,8	242,4	384,2	293,0	389,6	309,9	393,5	319,7
55 Rehabilitatiereg.	—	2,0	—	1,0	—	1,0	—	—	—	—
56 Afbraak krotten	—	4,3	—	1,7	—	—	—	—	—	—
57 Woonerven	—	2,2	—	1,0	—	0,2	—	—	—	—
	809,0	616,9	802,6	679,7	844,7	738,8	820,3	758,2	845,7	790,2
<b>CRM</b>										
15 Plafonnering stadsv. <sup>4</sup>	10	7,8	10	8,3	10	5,5	10	3,2	10	1,9
80 Monumenten										
— grote <sup>5</sup>	58,4	58,4	56,3	56,3	57,7	57,7	59,2	59,2	46,0	46,0
— woonhuis	45,2	45,2	43,3	43,3	39,5	39,5	39,2	39,2	29,0	29,0
— overig	2,4	2,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	—	3
<b>EZ</b>										
67 KSBS	17,0	17,0	38,2	38,2	48,2	48,2	58,2	58,2	68,2	68,2
75 Winkelconcentraties	16,0	13,6	16,0	14,9	16,0	15,2	16,0	16,4	16,0	16,0
<b>V en W</b>										
199 Stedelijke verkeersvoor- zeningen	89,7	52,5	51,7	57,7	28,3	60,1	3,8	60,1	—	60,1
202 Stedelijke fietspaden	44,1	20,0	17,9	20,0	4,1	20,0	1,6	20,0	—	20,0

<sup>1</sup> Hierbij wordt aangetekend dat sommige posten volledig en uitsluitend voor stads- en dorpsvernieuwing worden ingezet, terwijl andere posten primair voor een ander doel in het leven zijn geroepen (cultuurhistorisch beleid, verkeers- en vervoersbeleid, economisch beleid, volkshuisvestingsbeleid), maar ook voor projecten of plannen in stadsvernieuwinggebieden worden ingezet.

<sup>2</sup> Exclusief f 5 mln. ISP, te verkrijgen van EZ, en exclusief f 80 mln. extra aanvullend beleid 1981.

<sup>3</sup> Inclusief f 2,5 mln. ten behoeve van Europese stadsvernieuwingcampagne.

<sup>4</sup> Bij de hier opgenomen betalingsbedragen gaat het om betalingen op grond van vóór 1981 aangegane verplichtingen. Deze betalingen zullen tot een bedrag van ongeveer f 10 mln. worden verhoogd. Het verschil zal worden volgestort vanuit het algemeen accommodatiebeleid, sportzaken, club- en buurthuiswerk en monumentenzorg.

<sup>5</sup> Naar de mening van CRM kan het op stadsvernieuwing betrekking hebbend gedeelte worden geraamd op f 25 mln. in 1985 plus de betalingen in 1985, die voortvloeien uit reeds eerder aangegane verplichtingen en reeds goedgekeurde overschrijdingen.

## DEEL B. EVALUATIE VAN HET GEVOERDE BELEID

### 1. Vragen omtrent de doelstellingen en instrumenten

#### 1.1. Wijziging aspiratieniveau/doelstellingen

Sedert de tweede helft van de jaren zestig is de aandacht voor de stadsvernieuwing toegenomen en is het inzicht gegroeid dat een grote inspanning nodig is en nog lange tijd nodig zal blijven om de steden weer gezond te maken en te houden.

De stadsvernieuwing nu verschilt echter met de jaren zestig in aanpak, omvang, tempo en de mate van beïnvloeding door de overheid. Zo is de aanpak van de stadsvernieuwing in het verleden sterk gericht geweest op het bereiken van een ideaal beeld van de stad van de toekomst door middel van grootschalige vernieuwingsoperaties. Nu daarentegen staan het behoud en het verbeteren van het bestaande voorop. Zij vinden plaats in operaties van een omvang, die door de betrokken bevolking kan worden overzien. Het belang van een integrale aanpak (zie bij voorbeeld de interim-sal-

doregeling) wordt sterker ingezien. Een ander aspect van de aanpak en daarmee ook van de omvang, is de verbreding van het begrip stadsvernieuwing<sup>2</sup>. Hierbij staat momenteel de woonsituatie centraal. Daarnaast is ook de bedrijvigheid een zelfstandige aandacht vragende aangelegenheid, met name vanuit de zorg voor de continuïteit van de bedrijven en de daarmee samenhangende werkgelegenheid.

Naast de kwalitatieve verbetering van de woonfunctie blijkt een sterker accent op de kwantitatieve versterking te worden gelegd. Er worden meer open plekken en terreinen met een voormalig andere bestemming dan wonen voor woningbouw bestemd en er worden hogere dichtheden bereikt dan aanvankelijk voor mogelijk werd gehouden.

De mate van beïnvloeding door de overheid heeft de afgelopen jaren wijzigingen ondergaan. Zo zijn in de loop van de jaren subsidieregelingen ontstaan met als gemeenschappelijk kenmerk dat zij de procesgang ondersteunen en stimuleren. Ze subsidiëren de kosten van planvoorbereiding en van begeleiding van de betrokken bewoners. Tegelijkertijd is het denken over de decentralisatie op het gebied van de stadsvernieuwing en de volkshuisvesting in een stroomversnelling geraakt.

Een van de overwegingen om tot decentralisatie over te gaan is de wens, dat besluiten zo dicht mogelijk bij de betrokken burgers worden genomen. In de praktijk van de stadsvernieuwing is deze betrokkenheid ten koste van veel moeite geleidelijk aan tot stand gekomen.

De aandacht die de stadsvernieuwing in de loop der jaren van overheidswege heeft gekregen blijkt uit het feit dat de voor de stadsvernieuwing beschikbaar gestelde rijksmiddelen in de afgelopen jaren zijn gestegen.

Tabel 2. Beschikbaar gestelde rijksmiddelen (in mln. gulden)

1976	1977	1978	1979	1980
1844	2070	2490	3087	3384 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bron: Nota over de stads- en dorpsvernieuwing.

Bij de subsidies, waarmee getracht wordt de procesgang te stimuleren, is het niveau of gehandhaafd op het peil van het tijdstip van invoering of niet volledig aangepast aan de stijging van het algemeen prijsniveau. Daarmee is geleidelijk een feitelijke daling van het aspiratieniveau tot stand gekomen.

Zoals uit het voorafgaande mag blijken, is het wijzigen van het stadsvernieuwingsbeleid te beschouwen als een geleidelijke plaatsvindend proces. De met deze beleidswijzigingen samenhangende wijzigingen van de subsidieregelingen zijn echter te beschouwen als bewuste beleidsbeslissingen.

## 1.2. Vergelijking uitgangssituatie – huidige situatie

In de huidige situatie ligt meer dan in het verleden het accent op het benutten van door bestemmingswijzigingen vrijkomende terreinen. Dit houdt mede verband met structurele ontwikkelingen in de economie, die hebben geleid tot versnelde bedrijfsbeëindiging in bepaalde bedrijfstakken (oude havens, textielbedrijven, e.d.). De desbetreffende terreinen worden (mede) benut voor woningbouw. Met onder andere de interim-saldoregeling en de 80%-regeling wordt op deze ontwikkeling ingespeeld.

Voor grote groepen van de bevolking, ook in stadsvernieuwingsgebieden, is er thans sprake van een negatieve inkomensontwikkeling. Dit heeft consequenties voor de huurlasten van de bewoners van stadsvernieuwingsgebieden.

In de loop van de tijd is het besef gegroeid dat een integrale aanpak van alle problemen belangrijk is. Dit heeft geleid tot een toename van het aantal gecoördineerd toegepaste regelingen. Bewoners zullen eerder bereid zijn mee te werken aan een aanpak, die in betrekkelijk korte tijd op veel pun-

<sup>2</sup> De verbreding is het gevolg van het vergrote inzicht in de complexiteit van de stadsvernieuwing. In dit verband wordt verwezen naar de omschrijving van het begrip stadsvernieuwing in artikel 1 van het gewijzigd ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (zie ook deel A).

ten tot zichtbare resultaten leidt. Een integrale aanpak is nu te meer nodig, omdat de stadsvernieuwingsproblematiek de laatste jaren in bepaalde buurten veelzijdiger en groter dan ooit is geworden.

### 1.3. Doelstellingen en nulsituatie

Onlangs is een in principe alles omvattende verkenning van de behoefte aan stadsvernieuwing gemaakt (Nota over de stads- en dorpsvernieuwing). Er is daarbij uitgegaan van de veronderstelling dat de omvang en de kwaliteit van het woningbestand een redelijke graadmeter zijn voor het meten van de noodzaak van de stadsvernieuwingsinspanning. In de nota zijn de volkshuisvestingsaspecten op twee manieren geraamd. Eerst is uitgegaan van de veronderstelling dat alle behoeften op één en hetzelfde moment bevredigd zouden kunnen worden, dat wil zeggen dat alle benodigde capaciteit en middelen op één moment beschikbaar zouden komen. De daarop gebaseerde raming, de *statische raming* genoemd, komt uit op een benodigd bedrag van in totaal f 128 mln. Om deze raming in overeenstemming te brengen met de realiteit dat stadsvernieuwing een proces is, dat vele jaren inspanning vergt en niet een éénmalige operatie, die in één jaar zou kunnen worden uitgevoerd, is een z.g. *dynamische raming* opgesteld, waarin een fasering is aangebracht.

De statische raming is op twee manieren gedynamiseerd. In model 1 is voor de periode 1980–2000 uitgegaan van uitvoering op een activiteitsniveau, zoals de begroting 1981 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mogelijk maakt. In model 2 is uitgegaan van een programma dat tot resultaat zou hebben dat de gehele stadsvernieuwingsoperatie omstreeks het jaar 2000 zou zijn voltooid.

In de nota zijn voorts behoefte-ramingen opgenomen voor de onder de verantwoordelijkheid van de overige departementen vallende stadsvernieuwingsactiviteiten. De behoefte aan middelen voor steun aan bedrijven in stadsvernieuwingsgebieden wordt geraamd aan de hand van het geschatte aantal bij de stadsvernieuwing betrokken ondernemers. Ramingen worden gegeven, uitgaande van een tempo van stadsvernieuwing als in bovengenoemd model 1 en uitgaande van een tempo van stadsvernieuwing als in model 2.

Op basis van de thans geldende verhoudingen tussen de kosten en subsidies is er in de nota een jaarlijkse behoefte geraamd aan rijksbijdragen voor de stadsvernieuwing van f 4,1 tot f 7,2 mld. Hiertegenover staat een totaal van bijdragen van alle departementen voor de stadsvernieuwing van f 3,4 mld. in 1980.

Bij de behoefte-raming is uitgegaan van huidige normen en uitgangspunten. Met betrekking tot de KSBS geldt nog, dat het toepassingsbeleid van de regeling in beginsel het hele land zou betreffen, zoals nu ook wordt voorzien bij de inwerkingtreding van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

Toen de doelstellingen van het huidige stadsvernieuwingsbeleid werden geformuleerd, bestond er een minder duidelijk inzicht in de omvang van de problematiek en de zich daarbij voordoende ontwikkelingen dan thans het geval is. Inmiddels is gebleken dat er een grote inspanning nodig is en nog lange tijd nodig zal blijven om de steden weer gezond te maken en te houden. Afhankelijk van de omvang van de inzet van middelen duurt het stadsvernieuwingsproces korter of langer.

In het verleden zijn verwachtingen gewekt omtrent de aanpak van de stadsvernieuwing. Dit geldt met name ook de belofte in de Verstedelijkingsnota (zie bijlage 1), dat de nadruk wordt gelegd op herstel, behoud en versterking van de woonfunctie in de verouderde woongebieden en dat bij verbetering en vernieuwing de belangen van de aanwezige bevolking voorrang krijgen. Mede om deze reden draagt het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een aanzienlijk deel bij in de kosten van het volkshuisvestingsdeel van de stadsvernieuwing, namelijk bijna 60% (Nota stads- en dorpsvernieuwing).

#### 1.4. Effectiviteit van het instrumentarium

De vraag naar de effectiviteit van de stadsvernieuwingsinstrumenten is moeilijk te beantwoorden, omdat de doelstellingen meestal kwalitatief zijn geformuleerd, in de trant van het bevorderen van bepaalde ontwikkelingen en het afremmen van andere. Operationele kwantitatieve doelstellingen voor een langere periode zijn er nauwelijks gesteld. Dit maakt een beoordeling van de effectiviteit van het tot nu toe gevoerde beleid niet gemakkelijk. Toch kan er ook nu het een en ander over de effectiviteit van de stadsvernieuwing worden opgemerkt.

De hoofdvraag in welke mate de ingezette (financiële) instrumenten hebben bijgedragen aan het op gang komen en blijven van de stadsvernieuwing is slechts zeer globaal te beantwoorden, omdat geen reële vergelijkingsbasis aanwezig is.

Een historische benaderingswijze leert dat een toename van de rijkssteun heeft geleid tot een vergroting van de werkelijke stadsvernieuwingsinspanningen. Een voorbeeld: in 1977 werd de regeling rehabilitatie vervangen door de z.g. VPW-regeling (verbetering particuliere woningen). Dit hield mede een verhoging van de rijksbijdragen in. De verbeterde particuliere woningen stegen in aantal van 39 000 in 1975, 1976 en 1977 tot 46 000 in 1978 en 1979.

De versoering en de inperking van de regeling tot lagere inkomensgroepen, die in de VPW-regeling in 1979 werd doorgevoerd, leidden in samenhang met de economische problemen tot een daling van het aantal verbeteringen tot 20 000, waardoor een sterke onderuitputting plaatsvindt van het begrotingsartikel. De subsidieregeling is derhalve op dit moment minder effectief. Dit kan een mogelijke indicatie voor de stelling zijn dat vermindering van rijkssteun leidt tot daling van de inspanningen. De mate waarin dit het geval is hangt mede af van de conjunctuurgevoeligheid van de desbetreffende activiteit. Een vergelijking met ervaringen in het buitenland wijst in dezelfde richting.

De stadsvernieuwingsrijpmaaksubsidies komen terecht in de oude stads-wijken met een extra accent op de grote steden (ISR). Juist in deze wijken is de kwaliteit van de gebouwde omgeving het slechtst en komen de grootste concentraties van minder draagkrachtige bewoners voor. In deze wijken komen vaak zeer hoge percentages woningen voor, de verbetering waarvan een beroep op de particuliere woningverbeteringsregeling kan worden gedaan. De toepassing van de regelingen van de onderscheiden departementen gebeurt zoveel mogelijk gecoördineerd.

Als een indicatie voor de effectiviteit van het beleid kunnen tevens de veranderingen in de bouwtechnische kwaliteit van de (in 1971 bestaande) woningvoorraad worden opgevat (zie tabel 3).

**Tabel 3. Gecombineerde effecten van sloop, verbetering en voortschrijdende veroudering op de ontwikkeling van woningkwaliteit 1976–1980 (gelijke normen, gelijke methode)<sup>1</sup>**

Soort woningen	Bouwtechnische woningkwaliteit (aantallen x 1000)							
	geen herstel nodig		klein herstel nodig		groot herstel nodig		moet gesloopt worden	
	1976	1980	1976	1980	1976	1980	1976	1980
Eigen woningen	383	564	583	507	374	309	25	94
Huurwon. (woningwet)	330	352	723	654	342	258	39	82
Huurwon. (overig)	156	172	360	284	358	299	94	142
<b>Totaal</b>	<b>869</b>	<b>1088</b>	<b>1666</b>	<b>1445</b>	<b>1074</b>	<b>866</b>	<b>158</b>	<b>318</b>

<sup>1</sup> Bron: Rapport behoefteraming stadsvernieuwing, Centrale Directie van de Volkshuisvesting, maart 1981.

Tabel 3 geeft aan, dat enerzijds het aantal te herstellen woningen afgenomen is tussen 1976 en 1980 zodat in die zin van een zekere inloop van de achterstand kan worden gesproken. Anderzijds blijkt, dat het aantal nog te slopen woningen verdubbeld is in die periode. In deze periode zijn ongeveer 50 000 woningen aan de voorraad onttrokken.

Naast woningverbetering is ook nieuwbouw een belangrijk onderdeel van de stadsvernieuwing. Voordat er gebouwd kan worden moet er eerst verworven en gesloopt worden en moeten er allerlei openbare werken worden uitgevoerd. Men zou deze werken het stadsvernieuwingsrijpmaken kunnen noemen.

Hieronder wordt een indicatie gegeven van de voortgang die er de laatste vijf jaar met het stadsvernieuwingsrijpmaken is gemaakt:

- voor ISR-achtige activiteiten is er in de periode 1976–1981 voor circa f 1900 aan rijksbijdragen verstrekt (interim-saldoregeling, 80%-regeling, krot-afbraakregeling en lokatiesubsidie in stadsvernieuwingsgebieden);
- totale ISR-achtige kosten in gebieden van vóór 1930 per ha f 1,1 mln. waarvan 60% voor rekening van Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;
- totale oppervlakte bebouwde kom van vóór 1930: 27 500 ha;
- alle bovengenoemde rijksbijdragen zijn in deze gebieden aangewend.

Hieruit kan worden afgeleid dat tussen 1976 en 1981 ca. 1/10 deel van het gebied van de bebouwde kom van voor 1930 stadsvernieuwingsrijp is gemaakt. Met het stadsvernieuwingsrijp maken van de oude gebieden is dus bij handhaving van het tempo uit het verleden ca. 50 jaar gemoeid.

Naast de ca. 24 500 ha gebouwde kom van voor 1930 dienen dan nog ca. 47 000 ha gebouwde kom van 1930–1971 stadsvernieuwingsrijp te worden gemaakt (tegen uiteraard lagere gemiddelde kosten per ha). Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat met het stadsvernieuwingsrijp maken van de daarvoor in aanmerking komende terreinen bij handhaving van het huidige inspanningsniveau zeer lange tijd gemoeid is. Voor die stelling dat de planmatige aanpak van sloop door middel van ISR en 80%-regeling achterblijft bij de behoefte kan ook enige indicatie worden gevonden in tabel 3 (sterke stijging van het aantal slooprijpe woningen).

De procesactiviteiten dienen de uitvoering van de feitelijke fysieke ingrepen mogelijk te maken. De ontstaansgeschiedenis van de hierop betrekking hebbende regelingen (contactpersonen, tijdelijke huisvesting, verhuis- en herinrichtingskosten) is nauw verbonden met het signaleren van tot vertraging aanleiding gevende knelpunten. Deze regelingen stimuleren bewoners tot medewerking aan het stadsvernieuwingsproces, waardoor de uitvoering soepel en sneller en dus goedkoper kan verlopen. Het volume van de stadsvernieuwing is niet verminderd ten gevolge van bevrozing van de bijdragen van de verhuis- en herinrichtingskosten sinds 1975. De indruk bestaat dat ten gevolge van deze bevrozing de bereidheid tot medewerking afneemt.

Ten aanzien van de effectiviteit van de subsidiëring van de welzijnsvoorzieningen kan worden opgemerkt dat inspraak en een planmatige aanpak zijn verzekerd via de eis van het welzijnsaccommodatieplan en dat er sprake is van een toenemende kwaliteit van de plannen. Het voornaamste effect van de (ver)nieuwbouw van accommodaties en het restaureren van monumenten is de toename van de leefbaarheid in stadsvernieuwingsgebieden.

De Kaderregeling Steun Bedrijven Stadsvernieuwing (KSBS) is nog te kort blematiek van de bij de regeling betrokken ondernemers. De regeling. De KSBS is in overleg met de betrokken gemeenten tot stand gekomen. In vergelijking met de – voorheen geldende – BSBS heeft KSBS een meer gedecentraliseerd karakter, waardoor een naar verwachting meer effectieve en meer efficiënte steunregeling is ontstaan.

Mede als gevolg van de in de KSBS neergelegde procedurevoorwaarden (onder andere met betrekking tot inspraak en onderzoek) wordt gewaarborgd dat de steunverlening zo goed mogelijk aansluit bij de specifieke problematiek van de bij de regeling betrokken ondernemers.

De subsidieregeling Modernisering Winkelconcentraties uit 1977 blijkt een positief effect op het vestigingsklimaat van de gesubsidieerde winkelconcentraties gehad te hebben.

In de jaren 1977–1980 zijn in het kader van de regeling de volgende verplichtingen aangegaan:

1977	1978	1979	1980
4,7 mln.	14,9 mln.	18,0 mln.	19,8 mln.

De in de jaren 1978, 1979 en 1980 opgevoerde primitieve begrotingsbedragen bedragen resp. f 5,5 en f 10 mln. In deze jaren werden echter onder meer in het kader van het aanvullend beleid extra gelden ter beschikking gesteld. Het aantal gesubsidieerde projecten bedroeg in de jaren 1977–1980 resp. 9, 44, 38 en 27.

#### 1.5. *Overlapping en neveneffecten*

Overlapping van (financiële) stadsvernieuwingsinstrumenten komt in het algemeen niet voor. Wel worden in een aantal gevallen regelingen gecombineerd toegepast. Anticumulatiebedingen en coördinatie door de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing (CCSV) zorgen er op rijksniveau voor dat overlappingen en negatieve invloeden op andere beleidsterreinen niet voorkomen. Daarnaast is de coördinatie van deze zaken in de Provinciale Stadsvernieuwingscommissie (PSC) geleidelijk aan belangrijker geworden. Gemeenten kunnen aanvullend op de rijksmiddelen met eigen geld desgewenst bepaalde accenten zetten.

#### 1.6. *Andere instrumenten*

Bij de beantwoording van de vraag of andere instrumenten denkbaar zijn, die zonder wezenlijke wijziging in de doelstellingen leiden tot een geringer budgettair beslag, dient te worden teruggegrepen op de oorzaken, die tot de kwaliteitsachterstand aanleiding hebben gegeven. Uit onderzoek in binnen- en buitenland blijken met name de volgende oorzaken een rol te spelen:

- verhoging kwaliteitsnormen van bewoners
- functieverlies oude woonwijken
- onzekerheid bij (ver)huurders door voorbereiding stadsvernieuwingsplannen door de overheid
- woningschaarste
- externe effecten
- achterblijvende huurverhoging, met name in de wederopbouwperiode
- verhoging normen van overheidswege
- financieringsproblemen
- versnippering particulier woningbezit.

De invloed van de overheid op deze processen is niet altijd even groot (functieverlies). In andere gevallen is zij sterk medebepalend (huurbeleid). De geschetste oorzaken kunnen ook niet altijd negatief worden gewaardeerd (verhoging kwaliteitsnormen bewoners). De oorzaken liggen voor een belangrijk gedeelte buiten de verantwoordelijkheid van huurder en verhuurder.

Als alternatief instrument kan gedacht worden aan een verscherping van de financiële normen bij de verbetering van woningwetwoningen. Hiervoor wordt verwezen naar het rapport van de werkgroep Heroverweging Huur- en Subsidiebeleid. Een andere mogelijkheid zou zijn het aan de bewoners in rekening brengen van de kostprijs van de getroffen voorzieningen. Verbetering tegen kostprijs betekent een verveelvoudiging van de huur. De laagste

inkomens zouden dan nog aanspraak moeten kunnen maken op individuele huursubsidies (IHS). Deze maatregelen zouden gecombineerd kunnen worden met een vergaande verbeterplicht (zie ook deel C, par. 3).

Gezien de veelheid van oorzaken van verval is een dergelijke maatregel geen panacee. De bereidheid tot medewerking aan het stadsvernieuwingsproces zal daardoor afnemen (huurder en verhuurder zijn slechts gedeeltelijk verantwoordelijk voor de ontstane situatie). Bouw voor de zittende bevolking zal ernstig worden bemoeilijkt. Met betrekking tot de vergaande verbeterplicht wordt opgemerkt dat in voorkomende gevallen ook de huurder moet kunnen worden verplicht de verbetering te gedogen. De gedoogplicht is echter omstreden.

### 1.7. *Beheersbaarheid uitgaven*

Beheersbaarheid in de zin van voorkoming van overuitputting is over het algemeen aanwezig. Uitgaven kunnen door het stellen van prioriteiten op het niveau van de beschikbare middelen worden gebracht. Verwacht mag worden dat met het invoeren van de doeluitkeringen volgens de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en het maken van budgetafspraken voor de woningbouw de beheersbaarheid van de rijksuitgaven nog verder zal toenemen.

### 1.8. *Overheveling particuliere sector*

Opdrachtverlening is in principe binnen de grenzen van het overheidsbeleid te privatiseren (bij voorbeeld naar ontwikkelingsmaatschappijen of buurtsorganisaties).

Financiering is in principe te privatiseren (door bij voorbeeld geen rijksleningen meer te verstrekken).

Stadsvernieuwingsactiviteiten worden in beginsel reeds door de particuliere sector uitgevoerd. Alleen procesactiviteiten als planvoorbereiding, voorlichting en begeleiding van de bewoners worden nog gedeeltelijk door de overheid uitgevoerd.

## **2. *Beleid in andere geïndustrialiseerde landen***

De ontwikkeling in de afgelopen jaren van de rijksuitgeven voor volkshuisvesting en stadsvernieuwing blijkt in de ons omringende landen uiteen te lopen. Met name zijn bekeken Duitsland, Zweden, Groot-Brittannië en België. In het ene land blijken ze te dalen, terwijl ze in andere landen gelijk blijven of toenemen. Ondanks alle verschillen in de maatregelen is er in het buitenland als tendens waarneembaar dat de woningmarkt meer geliberaliseerd wordt met als elementen de bevordering van het eigen-woningbezit en het aanmoedigen van particulier initiatief ten aanzien van (nieuwbouw en) woningverbetering.

De buitenlandse maatregelen hebben voor de stadsvernieuwing de volgende consequenties:

- De privatisering leidt tot een aanzienlijke verdringing van de oorspronkelijke bewoners, die vervolgens zijn aangewezen op het betrekken van huurwoningen van een laag kwaliteitsniveau (hierbij moet worden opgemerkt dat ook in Nederland bij de huidige aanpak vele oorspronkelijke bewoners uit de stadsvernieuwingsgebieden zijn vertrokken). Dit leidt tot een vermindering van overheidsuitgaven en een stijging van opbrengsten (gronduitgifte, onroerend-goedbelasting).
- Op zich zelf kan de vervanging van een krottenwijk door nieuwbouw van kantoren, winkels en woningen in de duurdere sector tot een stedebouwkundig aantrekkelijk oplossing leiden.
- Er worden minder woningen aangekocht door de lokale overheid, terwijl het aantal verbeteringen van deze aangekochte woningen de neiging toont terug te lopen.

- Er zijn enkele voorbeelden waar bewoners – zelf gebruik makend van aanwezige specifieke marktomstandigheden – na goedkoop in het bezit van de woning te zijn gekomen (bij voorbeeld voor een symbolisch bedrag van één dollar in de USA) de verbetering ter hand nemen (homesteading).
- Het strak hanteren van regels inzake het gewenste kostenniveau van de verbetering heeft geleid tot hernieuwde aanvragen voor recentelijk verbeterde woningen. De getroffen maatregelen bleken, hoewel op de korte termijn kostenbesparend, onvoldoende om het verval te stoppen en/of woningen aan te passen aan de huidige eisen.
- Het terugdraaien van de financiële inzet van overheidsmiddelen is onvoldoende gecompenseerd door een toename van de middelen uit de particuliere sector.
- Vergroting van de huisvestingsproblematiek (blijvende overbezetting en hogere koop- en huurprijzen).
- Problemen in de bouwnijverheid en toeleverende industrieën door een dalend activiteitsniveau.
- Problemen met betrekking tot continuïteit van bestaande bedrijven en verlies van werkgelegenheid.

Een gedeelte van deze ontwikkelingen en met name het verlies van werkgelegenheid doet zich ook in Nederland voor. Nederland loopt weliswaar wat inspanning betreft op het terrein van de stadsvernieuwing voor op het buitenland, maar er moet nog veel gebeuren (zie Nota over de stads- en dorpsvernieuwing).

Het bezien van de gevolgen van deze buitenlandse ontwikkelingen geeft dan ook geen aanleiding te pleiten voor een structurele vermindering van de overheidsuitgaven voor de stadsvernieuwing.

### **3. Toepassing profijitgedachte**

De activiteiten, waaraan thans wordt bijgedragen uit een van de posten die voorkomen in de homogene groep Stadsvernieuwing, zouden in beginsel voor een groter deel betaald kunnen worden door de ontvangers van die bijdragen, dat wil zeggen gemeenten, corporaties, particulieren en toekomstige generaties. Voor de meeste activiteiten zou dit betekenen dat de bijdrage aan gemeenten lager zou worden. De gemeente op haar beurt kan de tekorten die daardoor ontstaan, uit eigen middelen aanvullen of afwentelen op andere betrokkenen. Thans wordt de kostprijs in belangrijke mate gesuppleerd ten einde de huren op een aanvaardbaar niveau te houden. De verlaagde prijs komt uiteindelijk aan de zittende bevolking ten goede.

Met betrekking tot andere regelingen vindt een «sluipende» toepassing van de profijitgedachte plaats door middel van de niet-indexering van op vaste bedragen gefixeerde subsidies (verhuis- en herinrichtingskosten, contactpersonen, voorbereidingskosten, verbetering woonomgeving).

De kosten van stadsvernieuwing zijn zo omvangrijk, dat bij een verdergaande toepassing van de profijitgedachte gemeenten deze niet uit eigen middelen kunnen dragen. Voortwenteling naar de bevolking van de stadsvernieuwingsgebieden zou bij de huidige doelstellingen – gezien de daar aanwezige geringe draagkracht – zonder toepassing van een individueel huursubsidiesysteem tot gevolg kunnen hebben dat de stadsvernieuwing zou komen stil te liggen. Wanneer de huidige doelstellingen verlaten zouden worden, zijn er in beginsel meer mogelijkheden voor toepassing van het profijitbeginsel. Daarbij treedt tevens een gunstig effect op voor de budgettaire situatie.

Nadrukkelijk wordt erop gewezen dat eventuele toepassing van de profijitgedachte op het huur- en subsidiebeleid (huurverhoging bij verbetering, huurprijzvastelling bij nieuwbouw, huurgewenningsbijdragen, individuele huursubsidies en dergelijke) belangrijke consequenties kan hebben voor de voortgang van de stadvernieuwing.

## DEEL C. DE VARIANTEN

### 1. Inleiding

Hieronder worden een aantal beleidsvarianten beschreven. De keuze van deze varianten is mede bepaald door de hierna volgende algemene uitgangspunten. Tevens wordt bij deze varianten aangegeven welke effecten zich zullen voordoen.

### 2. Uitgangspunten voor de keuze van de varianten

#### 2.1. Algemene uitgangspunten

– Uitgangspunt is in eerste instantie handhaving van de doelstellingen van het huidige beleid. Daaraan ontleent het huidige pakket van regelingen zijn samenhang. Het loslaten van de huidige doelstellingen zou het formuleren van samenhangende varianten binnen dat pakket bemoeilijken.

– De effectiviteit van de instrumenten dient zo groot mogelijk te zijn. Ingrijpen in de regelgeving moet daaraan getoetst worden. Dit impliceert mede, dat voorkomen moet worden, dat wordt afgewenteld op groepen of instanties die niet in staat zijn voor extra lasten op te draaien.

– Gezien de behoefte en de waardevolle doelstellingen dient het volume (in aantallen) van de stadsvernieuwing zoveel mogelijk gehandhaafd te blijven.

– Samenhang tussen de onderdelen van elke variant is vereist.

In het algemeen moet voorts worden opgemerkt, dat blijkens het gewijzigd ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing het streven gericht is op een gedecentraliseerde aanpak.

#### 2.2. Uitwerking

##### 2.2.1. Homogene groep stadsvernieuwing (*Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*)

– De continuïteit in de voorbereiding van de stadsvernieuwing dient zolang mogelijk gewaarborgd te blijven. Omdat met de voorbereiding van stadsvernieuwingsprojecten vele jaren zijn gemoeid, lijkt het niet verstandig de heroverweging meteen te richten op de planvoorbereiding.

In eerste instantie wordt de aandacht gericht op de feitelijke uitvoeringsactiviteiten, met name de minst gecompliceerde, de (individuele) woningverbetering. Dit soort «ongecompliceerde» verbeteringen is in betere tijden het snelst weer op te voeren. Eerst bij de extreme varianten wordt gedacht aan bezuiniging op de voorbereidingskosten (er vallen dan ook minder plannen voor te bereiden).

– Herstel en behoud van de kwaliteit van de gebouwde omgeving dienen nagestreefd te blijven. Dit betekent dat de regelingen die dit in brede en integrale zin het beste bevorderen – de 80%-regeling en de interim-saldoregeling – in stand moeten worden gehouden. Deze zogenaamde stadsvernieuwingsrijpmaakregelingen zijn typisch een taak van de overheid. Met het uitvoeren van openbare werken legt de overheid de basis voor activiteiten die zich meer lenen om door en ook voor rekening van particulieren – (ver)nieuwbouw van woningen, bedrijfsgebouwen etc. – te worden uitgevoerd. Het is hierbij overigens de vraag of de (voor het Rijk kostbare) doelstelling «bouwen voor de buurt» kost wat kost moet worden gehandhaafd. Een goede kwaliteit van de gebouwde omgeving is niet afhankelijk van de nieuwbouwdifferentiatie, ter-

wijl ook een sterker accent op bepaalde commerciële activiteiten niet per se afbreuk hoeft te doen aan die kwaliteit.

– Verbetering van particuliere huurwoningen dient krachtig nagestreefd te blijven. Particuliere huurwoningen zijn immers relatief gezien van slechte kwaliteit en verhuurders van juist de slechtste huurwoningen blijken nauwelijks bereid deze woningen voor eigen rekening te verbeteren. In plaats van rechtstreekse subsidie kan gedacht worden aan een uitbreiding van fiscale faciliteiten voor particuliere verhuurders.

– Aan de verbetering van eigen woningen zou in vergelijking met particuliere huurwoningen een lagere prioriteit kunnen worden gegeven. Weliswaar zijn er absoluut gezien ook grote aantallen eigen woningen die verbetering behoeven, maar de kwaliteit daarvan is gemiddeld toch beter dan bij de huurwoningen het geval is.

De verbeteringssubsidie bij eigen woningen is bedoeld als een stimulerende tegemoetkoming en hoeft geen kostendekking mogelijk te maken. Tevens lijkt het niet zonder meer onmogelijk particuliere bronnen aan te boren.

Ook zonder subsidie zouden een aantal eigen woningen worden gerenoveerd, zij het minder dan thans. Overwogen zou kunnen worden het bieden van minder (subsidie)mogelijkheden vergezeld te doen gaan van flankerende maatregelen zoals bij voorbeeld het weer invoeren van aftrekmogelijkheden voor onderhoud van de eigen woning in stadsvernieuwingsgebieden.

– Processubsidies (ten behoeve van verhuis- en herinrichting, tijdelijke huisvesting en contactpersonen voor de stadsvernieuwing) zijn geen doel op zich maar hangen samen met sloop en ingrijpende woningverbetering. Afhankelijk van de wijziging in het aantal te slopen en ingrijpend te verbeteren woningen kunnen deze subsidies worden gewijzigd. Deze processubsidies worden echter grotendeels verstrekt in verband met de sloop en nieuwbouw van woningwetwoningen en veel minder van particuliere woningen.

– Rekening moet worden gehouden met het gegeven dat in het gewijzigd ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing voorzien wordt in een gedecentraliseerd stadsvernieuwingsfonds, waarin in elk geval worden ondergebracht de interim-saldoregeling, de 80%-regeling, de voorbereidingskosten stadsvernieuwing en de verbetering van de woonomgeving. De wet beoogt op langere termijn zoveel mogelijk bijdrageregelingen, die voor de stadsvernieuwing relevant zijn, in het fonds te doen opgaan. De gemeenten zullen daarmee beter dan nu in staat zijn te bepalen voor welke doeleinden binnen hun stadsvernieuwingsbeleid zij die gelden inzetten. Dit impliceert dat het effect van bezuiniging op één van de regelingen op langere termijn niet beperkt is tot de specifieke doelstellingen van die regeling, maar betrekking kan hebben op alle doelstellingen die met stadsvernieuwing worden beoogd. Voor wat betreft de particuliere woningverbetering en de verhuis- en herinrichtingskosten wordt verwacht deze gedeeltelijk betrokken zijn bij voornoemd fonds en gedeeltelijk bij de decentralisatie van de volkshuisvesting (vgl. nota standpuntbepaling over de decentralisatie van de volkshuisvesting). Dit wordt nog nader uitgewerkt. Er moet ook rekening gehouden worden met de voorgenomen decentralisering van de monumentenzorg. De middelen ten behoeve van de steun aan bedrijven zullen worden ondergebracht in een fonds «Stadsvernieuwing Bedrijven».

#### *2.2.2. Welzijnsvoorzieningen en monumenten (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk)*

– Voor wat betreft de welzijnsvoorzieningen moet er rekening meer worden gehouden dat hier een relatie ligt met de interim-saldoregeling en de 80%-regeling.

Sportvoorzieningen, sociaal-culturele voorzieningen en dienstencentra voor bejaarden maken deel uit van het ISR-pakket (monumenten en bijzondere openbare werken maken daarvan geen deel uit).

Voor genoemde voorzieningen en centra geldt dat elke bezuiniging een bezuiniging van 25% van dat bedrag op de VRO-begroting (ISR) betekent. Verder wordt mede door de ISR en 80%-regeling grond verkregen waarop welzijnsvoorzieningen kunnen komen.

– Ten aanzien van de monumentenzorg geldt dat de relatie met de stadsvernieuwing aanwezig is, maar niet voorop staat. Het budget is primair bestemd voor het behoud van cultuurhistorische waarden. Voorts heeft het verminderen van monumentensubsidies door het verband met het Gemeentefonds krachtens de Verfiyningsregeling Monumenten consequenties voor de uitkeringen op voet van die regeling aan de gemeenten.

– Voor wat betreft de woonhuismonumenten geldt dat een relatie bestaat met de VRO-begroting (nl. artikel 54). Een besparing bij CRM op dit onderdeel betekent ongeveer een even grote besparing op de VRO-begroting. Voor wat betreft de grote monumenten en de overige monumenten bestaat geen relatie met de VRO-begroting.

– Een gedeelte van de gelden voor artikel 15 CRM wordt gestort door monumentenzorg. Bij de varianten moet er dus met deze relatie rekening worden gehouden.

– Bij de invulling van de varianten wordt gedacht aan de volgende alternatieven:

- a. bij goedkeuring van de welzijnsaccommodatieplannen wordt slechts een aantal van de opgevoerde projecten gehonoreerd. Dit in overleg met de gemeenten;
- b. als het onder a genoemde alternatief ontoereikend is, worden slechts kleinere projecten toegekend.

### 2.2.3. *Winkels en bedrijven (Economische Zaken)*

Met behulp van financiële steun op grond van de KSBS worden ondernemers in staat gesteld het hoofd te bieden aan de problemen, die de verouderde ruimtelijk-economische structuur in het betrokken stedelijk gebied aan hun bedrijfsvoering stelt. Dit geldt ook voor ondernemers in verouderde winkelconcentraties die een beroep doen op de subsidieregeling Modernisering Winkelconcentraties.

Daarnaast biedt de kaderregeling ondernemers de mogelijkheid zich aan te passen aan de door het stadsvernieuwingproces veranderende resp. veranderende omstandigheden. In dit laatste geval bestaat er een relatie met de 80%-regeling, de interim-saldoregeling en met de Regeling Verbetering Particuliere Woningen voor zover deze op grote schaal plaatsvindt. Tevens bestaat er een duidelijke relatie met de Regeling Verbetering Particuliere Woningen wanneer een pand zowel woon- als bedrijfsruimte bevat. Deze relaties zijn niet exact te kwantificeren.

Zowel de KSBS als de subsidieregeling Modernisering Winkelconcentraties zijn van groot belang voor het zo veel mogelijk waarborgen van de continuïteit van de kleinere bedrijven en het in stand houden van de in deze bedrijven geboden werkgelegenheid.

### 2.2.4. *Verkeersvoorzieningen (Verkeer en Waterstaat)*

– De relatie met stadsvernieuwing is aanwezig, maar staat niet voorop. De projecten worden door Verkeer en Waterstaat getoetst aan de gevolgen voor het gebruik van het openbaar vervoer en de fiets, voor de afwikkeling van het verkeer en vervoer, voor de verkeersveiligheid en ook voor de kwaliteit van het stedelijk leefmilieu.

### 3. De varianten

De volgende varianten worden beschreven:

- de meerjarenvariant (het betalingsbedrag in 1985 behorend bij de meerjarenramingen in de Miljoenennota 1981, nl. f 1035 mln.)
- een –5%-variant, d.w.z. –5% ten opzichte van de meerjarenvariant (f 52 mln.).
- een –10%-variant (f 103 mln.)
- een –20%-variant (f 207 mln.)

Met betrekking tot de welzijns-, economische en verkeers- en vervoersvoorzieningen zijn voornoemde percentages op de betreffende begrotingspost toegepast.

Ten aanzien van de volkshuisvestingsaspecten zijn de percentages niet naar evenredigheid over de begrotingsposten uit de homogene groep stadsvernieuwing verdeeld.

Op basis van de eerder beschreven uitgangspunten wordt de voor de –5%-variant van VRO benodigde f 40 mln. gezocht in de tegenwaarde van het bezuinigingsbedrag bij CRM op de verbetering van woonhuismonumenten, verder in 25% van het bedrag van de besparing bij CRM op het artikel plafonnering stadsvernieuwing (accommodaties) en voor het overige in het verminderen van de gesubsidieerde eigen-woningverbetering.

In de –10%-variant wordt naast het met CRM samenhangend deel en het verminderen van de gesubsidieerde eigen-woningverbetering een kleine reductie toegepast in de bedragen ten behoeve van interim-saldoregeling en 80%-regeling.

In de –20%-variant wordt naast voornoemde posten ook gekort op de verhuis- en herinrichtingskosten en de voorbereidingskosten.

In tabel 4 wordt de exacte invulling van de varianten aangegeven.

In tabel 5 wordt aangegeven in welke mate deze varianten reeds in de jaren voor 1985 tot vermindering van het verplichtingenniveau zouden moeten leiden.

Voorts wordt een schets gegeven van enige varianten die tot een geringer budgettair beslag kunnen leiden en de volumedaling beperken. Dit is verder niet kwantitatief uitgewerkt, mede vanwege de grote samenhang met andere heroverwegingsrapporten.

#### *Beperking van de verbeteringskosten*

Een variant zou kunnen zijn het verlagen van de verbeteringskosten. Dit wordt thans reeds nagestreefd. Een mogelijkheid zou zijn een meer rigoureuze beperking van de verbeteringskosten te realiseren. Men zou in samenhang hiermee kunnen kiezen voor het geven van prioriteit aan klein herstel. Dit voorkomt dat woningen in de toekomst in de – dure – categorie groot herstel komen. Bovendien kan dan veel gepresteerd worden tegen relatief lage kosten. De betaalbaarheid van de stadsvernieuwing voor alle betrokkenen kan daardoor ook worden bevorderd. Nadeel van deze strategie is echter, dat de woningen die thans reeds groot herstel behoeven, dan niet of slechts in beperkte mate kunnen worden aangepakt. Deze groep, ruimtelijk gezien geconcentreerd in de binnensteden en de eerste gordels daar omheen, zal dan in grote mate tot de categorie te slopen woningen gaan behoren.

#### *Huurbeleid*

Een mogelijkheid zou kunnen zijn de vraaghuur van nieuwbouwwoningen en de huur na verbetering dicht bij het niveau van de kostprijshuur te brengen. Deze gedachte waarbij in deel B onder par. 1.6 enige aantekeningen zijn geplaatst, wordt nader uitgewerkt in het heroverwegingsrapport Huur- en subsidiebeleid en blijft hier derhalve verder buiten beschouwing.

### *Hogere grondopbrengsten in SV-gebieden*

Door hogere grondopbrengsten te realiseren kan met name bespaard worden op de interim-saldoregeling en de 80%-regeling.

Hogere grondopbrengsten kunnen gerealiseerd worden door een gedifferentieerde woningbouw, waarin ook een redelijk aandeel vrije sector en premiebouw is opgenomen. Daarnaast kan door de uitgifte van grond ten behoeve van kantoren en winkels, die een hogere grondprijs opbrengen, de totaalopbrengst worden verhoogd. Hierbij moet worden opgemerkt dat de marktsituatie in de bouw zodanig is, dat van voornoemde varianten op korte termijn geen grote resultaten mogen worden verwacht. Verder kan verhoging van grondopbrengsten betekenen dat «bouwen voor de buurt» minder mogelijk wordt.

### *Verbetering particuliere huurwoningen*

De praktijk wijst uit dat de grootste problemen in de voortgang van de stadsvernieuwing zich voordoen bij de particuliere huurwoningen. Voor de kwalitatief nog wat betere particuliere huurwoningen zou gedacht kunnen worden aan een adequaat regime van verbeterplicht te zamen met een hoger rendement door middel van versnelde huurharmonisatie. In dit alternatief zou uitsluitend plaats zijn voor een subsidie als prikkel.

Een even vergaande gedoogplicht zou dan tegelijkertijd gerealiseerd moeten worden. Deze is omstreden. Voor de kwalitatief slechte particuliere huurwoningen zou een alternatief zijn te komen tot een actiever aankoopbeleid van de gemeente. Tevens kan daarbij worden overwogen deze aangekochte woningen na renovatie in eigendom over te dragen aan een woningbouwvereniging of aan de huurders. Op die manier kan een «revolving fund» ontstaan, geld dat meerdere malen inzetbaar is.

Ten slotte kan in plaats van rechtstreekse subsidies gedacht worden aan het uitbreiden van fiscale faciliteiten aan verhuurders voor woningverbetering en onderhoud.

### *Verhuis- en herinrichtingskosten*

De regeling wordt thans gedecentraliseerd uitgevoerd door gemeenten. Het Rijk betaalt uit op declaratiebasis. Een verdergaande vorm van decentralisatie ligt voor de hand, waarin het geld meer globaal en niet meer per concreet geval wordt toegekend. Een dergelijke constructie zal ook een prikkel zijn voor gemeenten tot doelmatige besteding van de gelden.

Tabel 4. Heroverwegingsvarianten stadsvernieuwing (betalingsbedragen x f 1 mln. in 1985)<sup>1</sup>

Regeling	Varianten							
	meerjarenramingen-variant		-5% variant		-10% variant		-20% variant	
	totale betalingen in 1985	betalingen in 1985 op na 1981 aan te gane verplichtingen	abs.	% van de betreffende regeling	abs.	% van de betreffende regeling	abs.	% van de betreffende regeling
Interim-saldoregeling	229	193	pm	pm <sup>2</sup>	- 12	- 5	- 28	- 12
80%-regeling	134	70	-	-	+ pm <sup>2</sup>	-	+ pm <sup>2</sup>	-
Vorbereidingskosten <sup>3</sup>	25	25	-	-	- 7	- 5	- 18	- 13
Part. won. verb.	320	273	- 40	- 13	- 60	- 19	- 100	- 31
Verhuis + herinr.	83	83	-	-	-	-	- 10	- 12
Totale homogene groep SV	791	644	- 40	- 5	- 79	- 10	- 158	- 20
Plafonnering SV	1,9		0,1	- 5	0,2	- 10	0,4	- 20
Monumenten	78		3,9	- 5	7,8	- 10	15,6	- 20
KSBS	68,2		3,4	- 5	6,8	- 10	13,6	- 20
Winkelconcentraties	16,0		0,8	- 5	1,6	- 10	3,2	- 20
Verkeersvoorz.	60,1		3,0	- 5	6,0	- 10	12,0	- 20
Fietsvoorz.	20,0		1,0	- 5	2,0	- 10	4,0	- 20

<sup>1</sup> Zie noot 1 bij tabel 1.

<sup>2</sup> Hangt samen met besparing op artikel 15 plafonnering SV van CRM.

<sup>3</sup> Zie deel A, tabel 1, voetnoot 3.

Tabel 5. Consequenties van de varianten<sup>1</sup> voor de verplichtingen in eerdere jaren (bedragen x f 1 mln.)

Regeling betalingen varianten in 1985	Minder ruimte voor verplichtingen in eerdere jaren														
	1982			1983			1984			1985					
	-5%	-10%	-20%	-5%	-10%	-20%	-5%	-10%	-20%	-5%	-10%	-20%			
VPW	40	60	100	13	20	60	27	40	80	40	60	100	53	80	120
ISR	-	12	28	-	8	26	-	11	30	-	15	34	-	19	39
80%	-	7	18	-	3	13	-	6	18	-	10	22	-	13	31
Vorbereidingskosten	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	2	-	-	3
Verhuis- en herinr. kosten	-	-	10	-	-	1	-	-	3	-	-	7	-	-	10
Totaal homogene groep SV (excl. gehandic.)	40	79	158	13	31	100	27	57	132	40	85	165	53	112	203
Winkelconcentraties EZ	0,8	1,6	3,2	0,9	1,8	3,5	0,9	1,8	3,5	0,9	1,8	3,5	0,9	1,8	3,5

<sup>1</sup>

- Plafonnering : Daar het hier om betalingen gaat op grond van voor 1981 aangegane verplichtingen is ervan afgezien een bezuinigingspad aan te geven, zie tevens voetnoot 3 bij tabel 1.
- Monumenten : Aan particulieren en gemeenten zijn reeds toezeggingen gedaan voor het volle bedrag.
- KSBS : De KSBS-gelden worden uitsluitend op kasbasis verstrekt. Om deze reden is het niet zinvol effecten op de verplichtingen in eerdere jaren aan te geven.
- Verkeer en Vervoer : De gevolgen voor verplichtingen in eerdere jaren zijn onbekend.

#### 4. Effecten van de varianten

Hieronder worden de consequenties van met name de volumevermindering in de heroverwegingsvarianten stadsvernieuwing aangegeven.

##### 4.1. *Gevolgen voor de stadsvernieuwing in het algemeen*

Er is sprake van een achterstandsituatie bij de stadsvernieuwing. In het verleden is de achterstand in beperkte mate ingehaald. Indien minder middelen ter beschikking worden gesteld zal deze positieve ontwikkeling worden omgebogen.

Wanneer jaarlijks een stadsvernieuwingsprogramma zou kunnen worden uitgevoerd, dat met de begroting van 1981 (die ligt boven het gemiddelde van de meerjarenramingencijfers) mogelijk is, dan zou het ca. 50 jaar duren om achterstand in de gebieden van de bebouwde kom van vóór 1971 weg te werken. Daarbij dient bedacht te worden dat deze raming in zoverre een onderschatting is van de behoefte dat nog geen rekening is gehouden met de herstelbehoefte van de in die 50 jaar nieuwgebouwde woningen en van de in die tijd verbeterde maar meer verouderde woningen. Het inhaaleffect beperkt zich derhalve daarbij tot de komende 20 jaar en tot de bebouwde kom van vóór 1971. Wanneer een langere periode in ogenschouw wordt genomen, blijkt dat met voortzetting van het activiteitsprogramma 1981 niet veel meer wordt bereikt dan «het bijhouden van de verouderingen».

Wanneer de interim-saldoregeling en de 80%-regeling aangetast worden, kan dit een (gedeeltelijk) moeten laten vallen betekenen van de huidige doelstelling «bouwen voor de buurt».

De laatste tijd zijn er signalen, die erop wijzen dat de grens van de bereidheid van de bewoners om aan de stadsvernieuwing mee te werken dicht is genaderd. Met name heeft dit betrekking op de woonverbetering. Een bijstelling omlaag van de rijkssteun draagt, ceteris paribus, het gevaar in zich van een veel sterker terugval. Uiteraard hangt dit mede af van de mate waarin wordt bijgesteld. De buitenlandse voorbeelden geven aan dat daar privatisering leidt tot een sterkere nadruk op de niet-woningbouwsector en met name de commerciële sector en tot verdringing van de zittende bevolking. Dit leidt tot een aantasting van de huidige doelstellingen van de stadsvernieuwing. Het staat ook op gespannen voet met de verwachting van de buurtbewoners, dat ze in hun buurt kunnen blijven wonen.

##### 4.2. *Gevolgen voor de volkshuisvesting*

Ondanks de (ver)nieuwbouwinspanningen is er nog een grote woningbehoefte. Tegen deze achtergrond bezien is het zaak de (ver)nieuwbouw van woningen in stadsvernieuwingsgebieden op een zo hoog mogelijk peil te houden.

Nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden vindt met voorbereidende hulp van de interim-saldoregeling en de 80%-regeling plaats daar waar eerst krotten stonden en op terreinen die eerst een andere bestemming hadden. Deze nieuwbouw is praktisch gezien te beschouwen als pure toevoeging aan de voorraad.

Per miljoen gulden ISR- en 80%-subsidie komen ruimte en grond beschikbaar waarop uiteindelijk 75 woningen kunnen worden gebouwd ten behoeve van de huisvesting van 225 personen. Doorvoering van de -10%-variant of de -20%-variant zou betekenen dat jaarlijks 4500 respectievelijk 10 500 mensen méér op huisvesting buiten de bestaande stedelijke bebouwing zouden zijn aangewezen, omdat dan door het ontbreken van voldoende bouwrijpe gronden in die gebieden respectievelijk 1500 en 3500 woningen minder kunnen worden gebouwd. Dit zou de druk naar buiten aanzienlijk vergroten met alle gevolgen op het vlak van de ruimtelijke ordening (bij voorbeeld druk op meer bouwen in groeikernen) en de stedelijke economie.

Woningverbetering leidt niet direct tot toevoeging van woningen aan de voorraad. Het effect van woningverbetering is dat het – op de wat langere termijn – verkrotting en derhalve onttrekking aan de voorraad van de betreffende woningen tegengaat. Woningverbetering heeft dus ook naast het (weer) bieden van passend comfort aan de bewoners tot gevolg – op de wat langere termijn – een verminderde druk naar buiten. De in de –5, –10 en –20%-variant opgenomen bedragen voor de verbetering van particuliere woningen betekenen (ervan uitgaande dat per mln. gulden subsidie ruim 300 verbeteringen kunnen worden gedaan), dat verbeteringen van resp. 13 000, 20 000 en 33 000 eigen woningen niet met subsidie kunnen plaatsvinden. Overigens zal wellicht een gedeelte van deze verbeteringen dan zonder subsidie plaatsvinden.

De varianten hebben, zowel op het vlak van de nieuwbouw als de vernieuwbouw van eigen woningen (die bijna driekwart van de *totale* particuliere vernieuwbouw uitmaakt) ingrijpende gevolgen. Bovendien dient hierbij bedacht te worden dat, om het terugdringen van de betalingen in 1985 te kunnen realiseren, al in eerdere jaren sterk moet worden verminderd op de nieuwe verplichtingen, zodat de programma's ook in die jaren al verlaagd moeten worden.

#### 4.3. *Gevolgen voor de monumentenzorg*

Vermindering van restauratiesubsidies leidt tot een terugval van het aantal restauraties, hetgeen onevenredig hoge restauratiekosten in de toekomst en onherstelbaar verlies van cultuurhistorische waarden, het verdwijnen van specifiek vakmanschap en het teniet gaan van de identiteit van de kerken tot gevolg heeft.

#### 4.4. *Gevolgen voor het verkeers- en vervoerbeleid*

De bijdragen aan de gemeenten vinden hun grond in de doelstellingen van de bijdrageregeling: bevordering van de afwikkeling van het wegverkeer (door middel van verbetering van bestaande en aanleg van nieuwe hoofdwegen) alsmede vergroting van de verkeersveiligheid van met name het langzame verkeer en stimulering van het fietsgebruik (door middel van aanleg van niet-recreatieve fietsroutes). Projecten worden primair getoetst aan de uit de doelstellingen afgeleide criteria, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan het effect op het stedelijk leefmilieu.

Toepassing van een –5, –10 of een –20%-beleidsvariant op de meerjarencijfers voor 1985 (f 80 mln.) zal, onder handhaving van de bijdrageregeling zelf, leiden tot een merkbare vermindering van uit te voeren projecten. Op sommige plaatsen zal dit kunnen leiden tot het geleidelijk toenemen dan wel het blijven bestaan van verkeershinder op het hoofdwegenstelsel in de steden met een uitstralingseffect op wijkontsluitingswegen en woonstraten alsmede het toenemen dan wel blijven bestaan van verkeersonveilige situaties voor het langzame verkeer. Met name het laatste effect zal remmend werken op het gebruik van de fiets. Aangezien niet alle projecten worden uitgevoerd in stadsvernieuwingsgebieden, zullen de effecten evenzeer waarneembaar zijn in groeikernen, nieuwe wijken e.d. Bovengenoemde effecten kunnen een extra druk betekenen op maatregelen in het kader van de Wet geluidhinder.

#### 4.5. *Gevolgen voor winkels en bedrijven*

Door te besparen op de steun aan bedrijven zullen minder ondernemers in staat zijn het hoofd te bieden aan de problemen die voortvloeien uit de verouderde ruimtelijk-economische structuur van het stedelijk gebied. Bovendien zal het moeilijker zijn om de problemen van de bedrijven die voortvloeien uit het concrete stadsvernieuwingsproces steeds tot een oplossing te brengen. Hierdoor zal de continuïteit van meer bedrijven in gevaar komen

en zal de in de betrokken bedrijven geboden werkgelegenheid negatief worden beïnvloed. Dat belemmert ook het oplossen van kwalitatieve arbeidsmarktproblemen. Door op de steun aan bedrijven te besparen zal voorts de totstandkoming van een gezond economisch voorzieningenniveau worden vertraagd. Ook zal een minder grote bijdrage worden geleverd aan de verbetering van de kwaliteit van de gebouwde omgeving omdat minder ondernemers geneigd zullen zijn hun bedrijfspand te verbouwen of hun bedrijf te verplaatsen naar een ook in bouwkundig opzicht betere vestigingsplaats.

#### 4.6. *Gevolgen voor de economische ontwikkeling c.q. de werkgelegenheid in Nederland*

Elke extra investering in bouwobjecten genereert economische groei (multipliereffect) direct via de betrokken sector en indirect via aanverwante sectoren (uitstralingseffect). Gegeven de lage im- en exportquote voor de bouw zal er nauwelijks enig effect van uitgaan op de betalingsbalans.

Vergeleken met andere bedrijfstakken is de bouw zeer arbeidsintensief: f 1 mln. rijkssubsidie blijkt volgens de Nota over de stads- en dorpsvernieuwing tot f 1,7 mln. investeringen in de stadsvernieuwing te leiden. De ervaring leert dat f 1 mln. subsidie aan stadsvernieuwing leidt tot 21 manjaren werkgelegenheid.

Doorvoeren van de onderscheiden varianten leidt ten opzichte van de meerjarenramingenvariant tot een verminderde werkgelegenheid van jaarlijks resp. 1100, 2200 en 4400 manjaren. Hierbij dient bovendien bedacht te worden dat vakkrachten bij ontslag vaak voorgoed voor de stadsvernieuwing verloren gaan. Opvoering van het stadsvernieuwingstempo in betere tijden wordt daardoor bemoeilijkt.

#### 4.7. *Gevolgen van andere heroverwegingsrapporten voor regelingen die van belang zijn voor de stadsvernieuwing*

Naast het algemene gevolg dat al genoemd werd in deel C par. 2.2.1 met betrekking tot het punt ontwerp-Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en dat in beginsel ook voor de onderhavige regelingen geldt, zal eventueel bezuiniging op die regelingen meer specifieke gevolgen hebben (ook) voor de stadsvernieuwing. Zo zal bezuiniging op de post *rioleringen* van Volksgezondheid en Milieuhygiëne extra druk op de ISR opleveren omdat subsidiëring op rioleringswerken ook op grond van die regeling mogelijk is. Identieke verbanden bestaan er tussen het Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid, voor de grote steden, het artikel plafonnering stadsvernieuwing van CRM en de ISR.

Ook beperking van de middelen voor *sanering van milieuhinderlijke bedrijven* (V en M) zal een extra druk geven om tot verplaatsing van die bedrijven over te gaan en daarmee een extra beroep op de daarvoor bestaande regelingen (ISR en 80%-regeling).

Bezuiniging ten slotte op de post *interimbeleid geluidshindering woningbouw langs wegen* zal bij handhaving van de normering in het kader van de Wet geluidhinder het terugbouwen van woningen langs verkeerswegen met hoge intensiteit in mindere mate mogelijk maken.

Voor de onderhavige nota zijn de volgende delen vooral van betekenis:

«(6.2.1.) Herstel, behoud en verbetering van het woon- en leefklimaat in stedelijke gebieden, met name in de verouderde woongebieden, worden nagestreefd door:

- de nadruk te leggen op herstel, behoud en versterking van de woonfunctie van deze gebieden,
- bij verbetering en vernieuwing de belangen van de aanwezige bevolking voorrang te geven en planning en uitvoering zodanig in te richten dat inspraak en participatie van de meest daarbij betrokkenen tot hun recht kunnen komen,
- bevordering van voorzieningen in de verzorgende sfeer, o.m. voor onderwijs en recreatie en behoud van distributieve voorzieningen,
- bestaande dichtheden niet meer te verlagen dan met het oog op de woonkwaliteit noodzakelijk blijkt te zijn,
- stimulering van voortgezet zuinig en meervoudig gebruik van bestaande accommodaties; in gevallen waar gebouwen of gebouwencomplexen desondanks hun functie hebben verloren, streven naar hergebruik van die gebouwen of gebouwencomplexen dan wel naar vervanging door woningbouw,
- relokatie van gevaarlijke, sterk milieuvervuilende of anderszins overmatig hinderlijke werkgelegenheid zo mogelijk in het stadsgewest waar dit met behoud van een goed woonmilieu is te verenigen, maar zonedig op geïsoleerde industrieterreinen buiten de grenzen van het stadsgewest,
- een zodanige (re)lokatie van woningen en voorzieningen en inrichting van woongebieden dat geen overmatige hinder kan worden ondervonden van bestaande en voorziene werkgelegenheidselementen infrastructuur.

(6.2.2.) Zo groot mogelijke beperking van de bevolkingsoverloop uit de steden. Met het oog daarop wordt bijzondere aandacht besteed aan:

(6.2.2.1.) de vermindering van het woningtekort in de stadsgewesten door:

- de woningbouwmogelijkheden van de steden en van hun directe omgeving uit te buiten onder meer door verdichting van het bestaand stedelijk gebied, waar dat mogelijk is, c.q. door woningbouw op terreinen die hun oorspronkelijke functie verloren hebben,
- het woningverlies door stadsvernieuwingsactiviteiten te beperken,

(6.2.2.2.) verbetering van het woonmilieu in de stadsgewesten door:

- herstel, behoud en versterking van de woonfunctie in de bestaande stedelijke gebieden,
- (...)

(6.2.3.) Vergroting van de keuzevrijheid bij het wonen, vooral van degenen voor wie deze keuzevrijheid het geringste is, wordt nagestreefd door:

- de woningproductie af te stemmen op de per stad of per stadsgewest gebleken woningbehoefte,
- ten behoeve van de minst draagkrachtigen voldoende voor hen betaalbare woningen te realiseren zowel in oude als in nieuwe wijken,
- bij verbetering en vernieuwing rekening te houden met alle in deze paragraaf genoemde belangen en daarbij voorrang te geven aan de belangen van de aanwezige bewoners.

(6.2.4. ....)

(6.2.5.) Versterking van de levendigheid van de stedelijke hoofd- en nevencentra. Deze wordt nagestreefd door:

- het ontwikkelen en in stand houden van het fijnmazig weefsel van activiteiten en structuren van de stadscentra door:

- het bevorderen van geleidelijkheid in de stedelijke ontwikkeling,
- het bevorderen van activiteiten, die veel menselijke contacten veronderstellen en naar verhouding weinig ruimte vragen,
  - het in stand houden van een gezond economisch voorzieningenniveau onder meer door:
    - bevordering c.q. instandhouding van de bereikbaarheid van de stedelijke hoofd- en nevencentra voor het langzame verkeer en het openbaar vervoer; beperking van het lang-parkeren in de stadscentra voor anderen dan de centrumbewoners, en zorgvuldige bepaling van aantal en situering van kort-parkeerplaatsen in de stadscentra.

(6.2.6.) De groei van de mobiliteit binnen de stadsgewesten wordt verminderd en de wijze van verplaatsing wordt ter beperking van daaruit voortkomende hinder beïnvloed door:

- nieuwe woon- en werkgebieden te situeren binnen fietsafstand van het stedelijk centrum en, waar dit niet meer mogelijk is, deze daar te situeren waar een goede bediening door het openbaar vervoer met niet te grote reistijden verzekerd is,
- nieuwe werkgelegenheid bij voorkeur te situeren in de onmiddellijke nabijheid van stations,
- de lengte van de verplaatsingen niet onnodig te laten groeien, door een betere onderlinge afstemming en integratie van wonen, werken en voorzieningen op alle schaalniveaus,
- bevordering van het gebruik van de (brom)fiets, verbetering van het functioneren van het stadsgewestelijk openbaar vervoer en mede daardoor het stimuleren van selectief gebruik van de auto,
- een (re)lokatie, inrichting en beheer van de verkeers- en vervoerinfrastructuur en een inrichting en beheer van het stedelijk gebied die gericht zijn op beperking van de hinder van het verkeer.»

## Instrumenten

In het navolgende wordt een korte uiteenzetting gegeven van de instrumenten die ingevolge de gekozen definitie van stadsvernieuwing deel uitmaken van de heroverweging stadsvernieuwing.

### – Verhuis- en herinrichtingskosten (artikel 50 VRO)

Ter tegemoetkoming in verhuis- en herinrichtingskosten kan in geval van ingrijpende woningverbetering aan de huurder een éénmalige bijdrage worden verstrekt van f 3000 (in de vier groter steden f 3500). Ook in geval van krotopruijing geldt deze bijdrage. In geval van instandhouding geldt een bijdrage aan de bewoner van f 1000–f 1200.

### – Voorbereidingskosten stadsvernieuwing (artikel 51 VRO)

De regeling voorziet in een bijdrage aan de gemeente in de kosten die worden gemaakt om te komen tot het opstellen van plannen ter verbetering van gedeelten van steden en dorpen (zoals de kosten van voorlichting, hoorzittingen, inspraakbijeenkomsten, onderzoek, opstellen van het plan). De subsidie gaat 70% van de werkelijk gemaakte kosten niet te boven en bedraagt niet meer dan een vastgesteld bedrag voor elke in het plangebied gelegen woning (7 september 1977 f 350), verhoogd met een vastgesteld bedrag per ha plangebied (f 7000).

### – Verbetering woonomgeving (artikel 51 VRO)

Om voor geldelijke steun in aanmerking te komen dient de verbetering van de woonomgeving (onder andere verbeteren van straatprofielen, het maken van parkeervoorzieningen, zitgelegenheden, speelattributen, het treffen van kleinschalige groenvoorzieningen, zie verder MG 78–50) een duidelijke samenhang te vertonen met de verbetering van woningen.

De bijdrage ineens is gelijk aan de gemaakte door de minister aanvaarde kosten tot een maximum van f 2500 voor elke in het plangebied gelegen woning.

### – Contactpersonen bij stadsvernieuwing (artikel 51 VRO)

Per te verbeteren dan wel nieuw te bouwen woning in stadsvernieuwinggebieden wordt door het Rijk een bepaald bedrag (per 1 januari 1980 f 500) bijgedragen in de kosten van door contactpersonen verleende diensten. Deze contactpersonen zijn in dienst van de Nationale Woningraad of van het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting en worden op aanvraag van de gemeente ingezet. De hulp van deze contactpersonen is individueel gericht om praktische problemen van hen die door vernieuwbouw of vervangende nieuwbouw tijdelijk elders gehuisvest worden (of zijn), te helpen oplossen.

### – Tijdelijke huisvesting bij stadsvernieuwing (artikel 51 VRO)

Deze regeling voorziet in een éénmalige bijdrage aan gemeenten in de inrichting van wisselwoningen ten behoeve van bewoners van stadsvernieuwinggebieden die tijdelijk hun woning moeten verlaten. Indien de huur van de wisselwoning (of sta-caravan) die van de verlaten woning te boven gaat, zal in het verschil tot een vastgesteld maximum een bijdrage worden gegeven.

### – Interim-saldoregeling (artikel 52 VRO)

Vooruitlopend op het van kracht worden van een stadsvernieuwingswet is in 1977 deze financiële maatregel ingesteld die geldt voor een aantal vol-

gens vastgestelde criteria aangewezen gemeenten met een aanmerkelijke stadsvernieuwingsproblematiek.

Essentiële elementen in deze regeling:

De aangewezen gemeente wijst een of meerdere delen van de gemeente tot vernieuwingsgebied aan.

Na goedkeuring door de minister kan geldelijke steun worden verleend ter overbrugging van het gehele verschil tussen door de gemeente gemaakte kosten en verkregen opbrengsten. Voorts kunnen voorschotten worden verleend en kan een werkkapitaal ter beschikking worden gesteld.

– *80%-regeling (artikel 53 VRO)*

Deze subsidieregeling voorziet in een rijksbijdrage aan gemeenten van 80% in de kosten van verwerving van onroerend goed en van 50% in de kosten van uitvoering van nieuwe bijzondere openbare werken in het kader van de uitvoering van reconstructie- en saneringsplannen. Aan de aanvraag om een bijdrage dient een vastgesteld en goedgekeurd bestemmingsplan ten grondslag te liggen; de aspecten maatschappelijk rendement, doelmatigheid en soberheid spelen bij de beoordeling van prioriteit en urgentie een rol.

– *Verbetering particuliere woningen (artikel 54 VRO)*

De regeling heeft betrekking op subsidies voor eigenaar-bewoners en voor eigenaar-verhuurders en voorziet in bijdragen in de kosten van met name genoemde verbeteringen van het woongerief en van het opheffen van bouwtechnische gebreken.

Eigenaar-verhuurders kunnen ook financiële steun krijgen voor verbeteringsplannen die meer omvatten dan de met name genoemde verbeteringen.

Eigenaar-bewoners komen in aanmerking voor een bijdrage ineens; eigenaar-verhuurders komen, afhankelijk van de aard van de voorzieningen en de hoogte van de kosten, in aanmerking voor een bijdrage ineens of voor een jaarlijkse bijdrage.

– *Verbetering woonhuismonumenten (artikel 54 VRO)*

Indien een gemeente beschikt over een goedgekeurd meerjarenprogramma voor de restauratie van woonhuismonumenten, is het mogelijk op grond van de Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen een bijdrage ineens of jaarlijkse bijdragen te verkrijgen ter tegemoetkoming in de kosten van zulk een restauratie.

Onder bepaalde voorwaarden en in bepaalde gevallen kunnen van CRM en van de gemeente eveneens bijdragen verkregen worden. Soms is een bijdrage van de provincie mogelijk.

– *BGS Rehabilitatie (artikel 55 VRO)*

Deze regeling is opgeheven. Alleen nog betalingen uit in het verleden aangegane verplichtingen.

– *Afbraak van krotten (artikel 56 VRO)*

Deze regeling is opgeheven. Alleen nog betalingen uit in het verleden aangegane verplichtingen.

– *Experimenten met betrekking tot de indeling van stedelijk gebied in verblijfsgebieden en verkeersruimten (artikel 57 VRO)*

– *Plafonnering stadsvernieuwing (artikel 15 CRM)*

Gesubsidieerd worden sociaal-culturele accommodaties en accommodaties van gecoördineerd bejaardenwerk tot een maximum van 75% van de subsidiabele kosten; sportaccommodaties tot een maximum van f 450 000 en monumentale werken.

Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening vult het eerstgenoemde subsidie aan tot 100% van de subsidiabele kosten en het subsidie ten behoeve van sportaccommodaties met 50% tot een maximum van f 450 000 in het kader van de Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977 (ISR).

– *Restauratie van monumenten (artikel 80 (gedeeltelijk) CRM)*

Voor het verbeteren van woningen met waarde als monument wordt financiële steun verleend in het kader van meerjarenafspraken tussen Rijk en gemeenten. Deze meerjarenafspraken komen tot stand in nauwe samenwerking tussen de Departementen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Hier is sprake van een samengaan van belangen: behoud en herstel van beeldbepalende objecten met als doel het versterken van de woonfunctie in de oude kernen, met gebruik van de bestaande bebouwing. Daarnaast wordt door het Departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk subsidie verleend voor restauratie van andere monumenten (kerken en andere gebouwen, monumentale openbare werken en dergelijke).

– *Kaderregeling Steun Bedrijven Stadsvernieuwing (artikel 67 EZ)*

De KSBS, die op 1 december van kracht is geworden, loopt vooruit op de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. De regeling is in de plaats getreden van de Beschikking Steun Bedrijven Stadsvernieuwing 1978 (BSBS) en heeft een gedecentraliseerd karakter. De regeling die geldt voor de 14 ISR-gemeenten, maakt het mogelijk dat door de gemeenten verschillende vormen van steun worden verleend aan individuele ondernemers en dat collectieve bedrijfsruimten tot stand worden gebracht. De KSBS is met name gericht op kleine ondernemingen, aangezien deze het meest voorkomen in stadsvernieuwingsgebieden en de financiële knelpunten, samenhangend met het stadsvernieuwingsproces, voor deze ondernemingen het grootst zijn.

– *Modernisering winkelconcentraties (artikel 75 EZ)*

De in voorbereiding zijnde Subsidieregeling modernisering winkelconcentraties 1981 zal in de plaats treden van de gelijknamige subsidieregeling 1977. In het kader van deze nieuwe regeling kunnen verouderde winkelconcentraties worden gemoderniseerd met het oog op verbetering van het plaatselijke vestigingsklimaat, waarmee tevens de werkgelegenheid in de verzorgende sector wordt gediend. De oude regeling had een beperkt geografisch werkingsgebied, waaronder de goedgekeurde ISR-gebieden. Het geografisch werkgebied van de nieuwe regeling zal – zoals vóór 1977 ook reeds het geval was – het gehele land betreffen.

– *Verkeersvoorzieningen (artikelen 199 en 202 V&W)*

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft reeds in 1967 een regeling in het leven geroepen, die subsidiëring van bepaalde openbare werken mogelijk maakte. De regeling heeft de naam «Beschikking bijdragen voor voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer en het openbare vervoer in en om de steden». In beginsel moeten de voorzieningen bestemd zijn voor het rijdend verkeer, met inbegrip van het fietsverkeer en de diverse middelen van openbaar vervoer. Daar het openbaar vervoer reeds betrokken is bij de «her-

overweging tekorten openbaar vervoer», blijft het hier verder buiten beschouwing. Parkeervoorzieningen voor particulier wegverkeer komen niet voor subsidiëring in aanmerking, behalve nabij stations ten behoeve van «parkeer en reis». De subsidies gelden voorts alleen voor investeringen in openbare werken. De na subsidiëring resterende kosten blijven in beginsel ten laste van de algemene dienst van de gemeentebegroting.

In de kosten van verwerving van grond en opstellen wordt een bijdrage van 80% verstrekt, daarnaast worden de (subsidiabele) aanlegkosten van de openbare werken voor 50% gesubsidieerd.