

---

Zitting 1981–1982

---

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven  
(Rijksbegroting)

Nr. 49

**Deelrapport 40**

Heroverweging groeikernenbeleid

Inhoudsopgave	Blz.
<b>SAMENVATTING</b>	<b>3</b>
<b>INLEIDING</b>	<b>5</b>
<b>1. Beschrijving van het beleid (deel A)</b>	<b>6</b>
1.1. Doelstellingen	6
1.2. Korte omschrijving van het beleidsobject	6
1.3. Instrumenten	7
1.4. Uitgaven ter ondersteuning van het beleid	9
<b>2. Evaluatie van het beleid (deel B)</b>	<b>12</b>
2.1. Evaluatie van de doelstellingen	12
2.1.1. Vergelijking uitgangssituatie — huidige situatie: realisatie van de doelstellingen	12
2.1.2. Te verwachten ontwikkelingen	18
2.2. Effectiviteit van het instrumentarium	19
2.2.1. Inleiding	19
2.2.2. De instrumenten van de eerste en derde trap	19
2.2.3. De instrumenten van de tweede trap	21
2.3. Andere instrumenten	26
2.4. Conclusies	26
<b>3. Beleidsvarianten (deel C)</b>	<b>28</b>
3.1. Inleiding	28
3.2. Algemene uitgangspunten en overwegingen	28
3.2.1. Randvoorwaarden	28
3.2.2. Overwegingen stoelend op het lange-termijnkarakter van het beleid	28
3.2.3. Financiële relatie tussen Rijk en groeigemeenten	29
3.3. Denkbare bezuinigingsmogelijkheden	30
3.3.1. Taakstellingsvarianten	30
3.3.2. Instrumentvarianten	33
3.3.3. Profijtgedachtevarianten	38
3.3.4. Organisatievarianten	42
3.4. De uiteindelijke beleidsvarianten	43
3.4.1. Omschrijving van de varianten	43
3.4.2. Budgettaire implicaties van de varianten	44
3.4.3. Beleidsmatige effecten van de varianten	46
3.4.4. De effecten op het lange-termijnbeleid	48
<b>Bijlage 1.</b> Beschrijving van de instrumenten	<b>49</b>
<b>Bijlage 2.</b> Uitwerking van de 20%-variant van de hoofdinstructeurssubsidie	<b>54</b>

## SAMENVATTING

1. De werkgroep Heroverweging groeikernenbeleid is in haar beschouwing uitgegaan van het stimuleringsmodel, dat in de financiële relatie tussen Rijk en groeigemeenten (groeikernen en groeisteden) wordt aangehouden. Dit model bestaat uit:

- a. een integrale vergoeding van de aanleg van de hoofdinfrastructuur;
- b. een versterkte toeleiding van normale subsidies;
- c. een verruiming van de algemene middelen van de groeikernen (deze regeling geldt niet voor de groeisteden).

2. Kenmerkend voor het groeikernenbeleid is het multisectorale karakter van het beleid. De noodzakelijke integrale ontwikkeling van deze gemeenten vergt een inzet van niet alleen volkshuisvestingsinstrumenten, maar ook van instrumenten op het gebied van binnenlands bestuur, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling en welzijnsvoorzieningen.

3. Voor zover het mogelijk is het tot nu toe gevoerde beleid te evalueren leidt dit tot de conclusie dat de doelstellingen van het groeikernenbeleid, welke voortvloeien uit het door de Regering vastgestelde nationale verstedelijkingsbeleid, in belangrijke mate worden gerealiseerd.

Wat betreft de effectiviteit van de instrumenten komt de werkgroep tot de conclusie, dat met de inzet van de hoofdinfrastructuursubsidie en de verfijningsregeling de beoogde effecten voldoende worden bereikt. Ten aanzien van de versterkte inzet van normale subsidies luidt de conclusie, dat niet in alle gevallen sprake is geweest van een voldoende toeleiding. Het voorzieningenniveau is in een aantal gevallen achtergebleven.

4. Conform de taakopdracht heeft de werkgroep een aantal heroverwegingsvarianten opgesteld die tot besparingen op het rijksbudget kunnen leiden. Bij het opstellen van de varianten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de doelstellingen van het verstedelijkingsbeleid zijn buiten beschouwing gebleven;
- de omvang van het jaarlijkse landelijke woningbouwprogramma is als een gegeven randvoorwaarde beschouwd.

5. Bij de bepaling van de voor de heroverwegingsvarianten relevante begrotingsposten heeft de werkgroep besloten die instrumenten, waarvan de financiële relatie met het groeigemeentenbeleid niet kwantitatief is aan te geven, niet in het ijkpunt mee te nemen.

6. Er is niet gekozen voor één ijkpunt als optelsom van de relevante begrotingsposten. Desondanks is er wel samenhang tussen de posten in die zin dat bezuiniging op één regeling ook invloed zal hebben op de toepassing van andere regelingen.

7. De volgende varianten zijn in het rapport opgenomen:
- a. een 20%-variant, met een gelijk ombuigingspercentage per begrotingspost;
  - b. een variant, gebaseerd op de mogelijkheid om op sommige begrotingsposten meer dan 20% bezuiniging aan te brengen, dan wel deze te schrappen;
  - c. een 10%-variant als resultante van een per begrotingspost gelijk bezuinigingspercentage;
  - d. een niet gekwantificeerde variant, gebaseerd op wijzigingen in aangegeven taakstellingen en lokaties;
  - e. een niet gekwantificeerde variant, gebaseerd op besparingsmogelijkheden in de organisatie en uitvoering van stedelijke uitbreidingen.

8. Aan de drie kwantitatieve heroverwegingsvarianten zijn de volgende nadelige effecten verbonden:

- het groeikernenbeleid, dat na een lange aanlooperperiode goed van de grond is gekomen, zou in het algemeen een ernstige terugslag ondervinden;
- de bestuurlijke bereidheid van de gemeenten zou afnemen;
- de woonlasten in de groeigemeenten zouden zodanig stijgen, dat de doelstellingen van het beleid fundamenteel worden ondermijnd;
- de voorzieningen voor verkeer en vervoer zouden nog later tot stand komen en in een aantal gevallen de uitvoering van de woningbouwtaakstelling negatief beïnvloeden;
- de geneigdheid tot het doen van investeringen door het bedrijfsleven zou negatief worden beïnvloed;
- de bestaande achterstand in welzijnsvoorzieningen zou worden vergroot;
- het organisatorisch functioneren van de gemeenten zou onder zwaardere druk komen te staan.

9. Met betrekking tot de vierde variant merkt de werkgroep op, dat op de middellange termijn in beginsel de mogelijkheid bestaat besparingen te realiseren door verschuiving van woningbouwlokaties naar de donorsteden.

Realisering van grote bouwlokaties in en nabij de steden zal ook in de negentiger jaren nodig blijven. Er is geen reden aan te nemen dat alsdan de behoefte aan financiële middelen zal afnemen. Of met een verschuiving naar de donorsteden inderdaad besparingen gerealiseerd kunnen worden, is afhankelijk van de feitelijke omstandigheden, die per lokatie verschillen.

Indien tot een vermindering van de overeengekomen taakstelling van een groeikern of groeistad zou worden overgegaan, legt dit de rijksoverheid de verplichting op een financiële regeling te treffen met de desbetreffende gemeente, indien deze financieel nadeel van zo'n beslissing ondervindt.

10. Er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om te kunnen vaststellen of besparingen kunnen worden verkregen door inschakeling van (rijks-)projectontwikkelaars naar buitenlands model of door privaatrechtelijke ondernemingen. Voorlopig moet zelfs niet worden uitgesloten, dat een dergelijke variant elementen van kostenverhoging in zich draagt.

## INLEIDING

Tot de onderwerpen van de heroverweging 2e ronde, waartoe het toenmalige kabinet in februari 1982 besloot, behoort het groeikernen- en groeistedenbeleid. De rapportage daarover wordt hierbij aangeboden. Zij komt voor verantwoordelijkheid van een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de departementen van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (voorzitterschap), van Financiën (onder meer secretariaat), van Binnenlandse Zaken, van Economische Zaken, van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw en Visserij.

Evenals de rapporten van de andere heroverwegingswerkgroepen bevat dit rapport geen voorstellen voor bepaalde bezuinigingen. Conform de opdracht wordt een beschrijving gegeven van voor- en nadelen van verminderingen van de desbetreffende begrotingsposten zonder daarover bepaalde aanbevelingen te doen.

Door de grote tijdsdruk, waaronder het rapport tot stand moest komen, voldoet de presentatie niet aan alle eisen, die de werkgroep zich had gesteld en die ook in de taakopdracht voor de werkgroep waren neergelegd. Zo zijn de toepassing van het profijtbeginsel en van privatisering en de ervaringen met het beleid in het buitenland wel tot uitdrukking gebracht in de varianten, maar niet in afzonderlijke paragrafen in deel B over de evaluatie van het beleid. Naar haar inhoud is de rapportage echter verantwoord.

Er is naar gestreefd overlappingen te vermijden met de volgende heroverwegingsrapporten:

a. Bijzonder regionaal welzijnsbeleid. Dit beleidsterrein is reeds in 1981 integraal heroverwogen. Ten tijde van deze heroverwegingsoperatie was 146 mln. voor het BRW-beleid gereserveerd, waarvan 100 mln. afkomstig van VRO voor de bestaande groeikernen en groeisteden. Bij de huidige stand van zaken is de 100 mln. van VRO onaangetast gebleven, de resterende 46 mln. zijn volledig omgebogen. Omdat het BRW-beleid een integraal onderdeel vormt van het groeikernen- en groeistedenbeleid als zodanig, heeft de werkgroep dit beleidsonderdeel in de heroverweging meegenomen.

b. Regionaal-economisch beleid. De instrumenten, die in het kader van het door EZ gevoerde voorwaardenscheppend infrastructuurbeleid worden ingezet, zijn ook van toepassing voor groeikernen en groeisteden. Het EZ-infrastructuurbeleid vormt onderwerp van heroverweging van het regionaal-economisch beleid.

c. Organisatie binnenlands bestuur, decentralisatie en financiële verhouding Rijk/lagere overheden. Deze onderwerpen zijn ook van belang voor het groeikernen- en groeistedenbeleid.

d. Aanleg landwegen en oeververbindingen. Een aantal instrumenten van V&W zijn van belang voor de aanleg van infrastructuur naar en in groeigemeenten. In het betreffende rapport komt aan de orde de aanleg van rijkswegen, artikel 1 van het Rijkswegenfonds.

## **1. BESCHRIJVING VAN HET BELEID (DEEL A)**

### **1.1. Doelstellingen**

Het groeikernen- en groeistedenbeleid, in het onderhavige rapport steeds aangeduid met de kortere benaming groeikernenbeleid, is een belangrijk onderdeel van het verstedelijkingsbeleid dat reeds enige decennia door de Regering wordt gevoerd. In de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966) zijn de algemene beleidsdoelstellingen van het verstedelijkingsbeleid geformuleerd. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

- binnen de grote stedelijke zones vindt een verdere verstedelijking plaats volgens het beginsel van de gebundelde deconcentratie met handhaving van de centrale open ruimte en uitstraling van de verstedelijking van de Randstad naar buiten;
- binnen de stadsgewesten wordt een stedelijk patroon ontwikkeld volgens het beginsel van de milieudifferentiatie met een verscheidenheid van woon-, werk- en recreatie-milieus.

Met dit verstedelijkingsbeleid wordt niet beoogd de omvang van de woningproductie te verhogen of anderszins kwantitatief te reguleren, maar wordt richting gegeven aan het verstedelijkingsproces. Daarmee wordt een alternatief geboden voor ongewenste suburbanisatie.

In de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (waarvan het eerste deel in 1973 als beleidsvoornemen werd uitgebracht), zijn deze beleidsdoelstellingen nader geconcretiseerd. Om een te gespreide ontwikkeling van het wonen te voorkomen werd het nodig geacht in een aantal sterk verstedelijkende gebieden de woningbouw in belangrijke mate te bundelen in een beperkt aantal gemeenten, voornamelijk gelegen aan de buitenzijde van de noordvleugel en de zuidvleugel van de Randstad. Het begrip groeikern werd voor het eerst gebruikt in de Nota Volkshuisvesting uit 1972 en te zamen met het begrip groeistad nader uitgewerkt in de Verstedelijkingsnota (als beleidsvoornemen uitgebracht in 1976 als tweede deel van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening) en in het Structuurschema Volkshuisvesting (als beleidsvoornemen uitgebracht in 1977).

Met de aanwijzing van groeikernen en groeisteden en de inzet van de daarbij horende instrumenten beoogt de Regering de volgende concrete doelstellingen te realiseren:

- a. het bevorderen van een evenwichtige stadsgewestelijke structuur;
- b. het tegengaan van suburbanisatie;
- c. het verminderen van regionale achterstanden en ongelijkheden op het gebied van de sociaal-economische ontwikkeling of van het regionale voorzieningenniveau;
- d. het beperken van de groei van de mobiliteit.

### **1.2. Korte omschrijving van het beleidsproject**

De begrippen groeikernen en groeistad zijn instrumentele begrippen. Een aanwijzing als groeikern of groeistad komt alleen aan de orde als het nodig blijkt te zijn om de daarbij behorende instrumenten in te zetten. Het gemeenschappelijke tussen groeikernen en groeisteden ligt daarin, dat zij als gevolg van een taakstelling in het nationale ruimtelijke beleid een stedelijke groei moeten doormaken die sterker is dan uit hun eigen behoefte voorkomt.

Kenmerkend voor het beleid is het lange-termijnkarakter. Na voorbereiding en overleg wordt met de desbetreffende gemeente een woninbouwtaakstelling met de daarvoor benodigde hoofdinfrastructuur overeengekomen die vervolgens in een periode van 10 jaar of langer ten uitvoer wordt gebracht.

Onder een groeikern wordt een kern verstaan, die een stedelijke groei moet doormaken vooral ten behoeve van een nabij gelegen (grotere) stad, indien deze groei exceptioneel groot is in vergelijking met de omvang van de kern zelf. Voor aanwijzing als groeikern is nodig, dat de doelstellingen leiden tot een groei van minimaal 6000 woningen in 10 jaar.

Onder een groeistad wordt een stad verstaan, die een stedelijke groei moet doormaken die sterker is dan uit de behoefte van de eigen streek voorkomt. Voor aanwijzing als groeistad is nodig, dat de doelstellingen leiden tot een groei van minimaal 10 000 woningen in 10 jaar. Op Haarlemmermeer, Duiven-Westervoort en Amersfoort na zijn alle groeikernen en groeisteden reeds als zodanig gedefinieerd in de Nota Volkshuisvesting 1972 en hebben zij in veel gevallen een aanzienlijke woningproductie gerealiseerd in de periode vóór 1980.

Bij de groeikernen kunnen thans, na vaststelling van de Verstedelijkingsnota, verschillende soorten taakstellingen worden onderscheiden: taakstellingen die in de loop van de jaren tachtig aflopen, en nieuwe, voortgezette of verhoogde taakstellingen. Thans zijn de volgende groeikernen met een in de loop van de jaren tachtig aflopende taakstelling aangewezen: Huizen (8400 woningen, geen periode), Nieuwegein (6500 woningen, periode '80-'90), Hellevoetsluis (5175 woningen, periode '78-'83) en Capelle aan den IJssel (9000 woningen, periode '80-'90).

Als groeikern met een nieuwe, voortgezette of verhoogde taakstelling, in een aantal gevallen doorlopend tot het midden van de negentiger jaren, zijn aangewezen: Zoetermeer (9 à 12 000 woningen, periode '80-'90), Spijkenisse (11 000 woningen, periode '80-'90), Alkmaar (8000 woningen, periode '80-'90), Hoorn (9000 woningen, periode '80-'90), Purmerend (8500 woningen, periode '80-'90), Haarlemmermeer (15 000 woningen, periode '81-'95), Almere (24 000 woningen, periode '80-'90), Lelystad (14 000 woningen, periode '80-'90), Houten (6000 woningen, periode '80-'90) en Duiven-Westervoort (10 000 woningen, periode '81-'95).

Als groeistad zijn aangewezen: Groningen (10 000 woningen, eventueel uit te breiden met 5000, geen periode), Zwolle (10 000 woningen, eventueel uit te breiden met 5000, geen periode), Breda (10 000 woningen, geen periode), Helmond (10 000 woningen, eventueel uit te breiden met 5000, periode '80-'90), en Amersfoort (15 000 woningen, periode '82-'95).

In de na parlementaire behandeling vastgestelde Verstedelijkingsnota is tevens opgenomen, dat Leidschendam, eventueel in samenhang met een verhoogde taakstelling voor Zoetermeer, als groeikern kan worden aangewezen. Voor Leeuwarden en Emmen bestaat formeel de mogelijkheid dat zij als groeistad kunnen worden aangewezen.

### 1.3. Instrumenten

Kenmerkend voor het groeikernenbeleid is het multisectorale karakter van dit beleid. Dit komt tot uiting in de verantwoordelijkheden die verschillende departementen voor de uitvoering dragen. De noodzakelijke integrale ontwikkeling van deze gemeenten vergt een inzet van niet alleen volkshuisvestingsinstrumenten, maar ook van instrumenten op het gebied van binnenlands bestuur, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, openluchtrecreatie en sociaal-culturele en onderwijsvoorzieningen. Deze integrale ontwikkeling beperkt zich bovendien niet tot het rijksniveau. De gemeentelijke taakstellingen komen tot stand in nauwe samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeente, en de bestuurlijke en financiële instrumenten waarover de drie overheidsniveaus beschikken worden in onderlinge afstemming ingezet.

Van rijkszijde vindt een speciale, met instrumenten ondersteunde bemoeienis plaats met een beperkt aantal, concreet aangegeven gemeenten die zich qua omvang en tempo sneller moeten ontwikkelen dan van een «normale» gemeente verwacht kan worden. Aan deze rijksbemoeienis ligt wel de gedachte ten grondslag, dat de groeigemeenten zoveel mogelijk als

voorwaardenscheppend (infrastructuur-)beleid (artikel 48 EZ), scholenbouwplan (artikel 106 O. en W.) en de bijdrageregeling verplaatsingskosten (artikel 93 SoZa), alsmede de begrotingsposten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ter zake van de infrastructuur van groeigemeenten: stedelijke verkeersvoorzieningen (artikel 199) – reeds heroverwogen in 1981 in het kader van de stadsvernieuwing –, investeringen in nieuwe spoorlijnen (artikel 67) – nog te nemen beslissingen over investeringen in nieuwe spoorlijnen zullen naar verwachting niet of slechts in geringe mate worden beïnvloed door het groeikernenbeleid –, afdekking tekorten stedelijk openbaar vervoer (artikel 48) en aanleg rijkswegen (artikel 1 Rijkswegenfonds).

Genoemde posten zijn overigens in die zin wel door de werkgroep in beschouwing genomen, dat zij als elementen van het instrumentarium van de tweede trap zijn geëvalueerd. Daarnaast is getracht de effecten van de beleidsvarianten op deze posten waar mogelijk aan te geven.

Een aparte positie in het groeikernenbeleid wordt ingenomen door de «groeikern» Almere en de daarvoor ingezette middelen als voorkomend onder de begrotingspost Bouwkundige Werken RIJP (artikel 230 V. en W.). Hieruit worden behalve de hoofdinfrastructuur ook de civieltechnische en bouwkundige werken ten behoeve van Almere gefinancierd.

Volgens afspraken gemaakt in het bewindslidenoverleg over de voorbereiding van de gemeentewording van Almere op 14 januari 1981 zal ernaar worden gestreefd Almere per 1 januari 1984 een zelfstandige gemeente te doen zijn, die in beginsel in aanmerking komt voor alle voor de groeikernen van toepassing zijnde instrumenten. De heroverwegingsvarianten, met als ijkpunt 1986, hebben daarmee ook betrekking op Almere, met uitzondering van de hoofdinfrastructuursubsidie, daar de kosten van de hoofdinfrastructuur in Almere tot 1990 onder de post Bouwkundige Werken RIJP zijn gebracht.

In geval van heroverweging van de post hoofdinfrastructuursubsidie zou bij een gelijke behandeling van alle gemeenten dit deel van artikel 230 eveneens in de heroverweging betrokken kunnen worden. De omvang van dit onderdeel van artikel 230 is thans niet te bepalen, omdat voor Almere geen hoofdinfrastructuur is aangewezen zoals dat bij andere groeigemeenten het geval is. Om die reden is hier een p.m. post opgenomen.

Voor een nadere beschrijving van de hierboven vermelde regelingen wordt verwezen naar bijlage 1 van het rapport.

#### **1.4. Uitgaven ter ondersteuning van het beleid**

In tabel 1 zijn de meerjarenramingen opgenomen van de begrotingsartikelen die in de heroverweging zijn betrokken.



normale gemeenten moeten blijven functioneren, waarbij echter een groot, onregelmatig kostenelement uit de gemeentelijke budgetten wordt gelicht.

Het stimuleringsmodel dat in de financiële relatie tussen Rijk en groeigemeenten wordt aangehouden bestaat uit:

- een integrale vergoeding van de aanleg van de hoofdinfrastructuur: de hoofdinfrastructuursubsidie;
- een versterkte toeleiding naar de groeigemeenten van normale subsidies;
- een verruiming van de algemene middelen van de groeikernen: de zogenaamde verfijningsregeling.

De hoofdinfrastructuursubsidie die voorziet in een 100% subsidiëring van de ten laste van de groeigemeente komende kosten, vormt de eerste trap van het stimuleringsmodel. In de aanleg van de hoofdinfrastructuur ligt de belangrijkste, onregelmatig over de gemeenten verdeelde kostenfactor. De hoofdinfrastructuur is bepalend voor de stedenbouwkundige ontwikkeling van het nieuwe woongebied. De tweede trap bestaat uit een pakket van regelingen die een algemene werking hebben en derhalve in principe voor alle gemeenten beschikbaar zijn, maar aan de toekenning waarvan aan de groeigemeenten een zekere prioriteit wordt gegeven. De alleen voor groeikernen (dus niet voor groeisteden) geldende verfijningsregeling vormt de derde trap. De als groeikernen aangewezen gemeenten ontvangen (deels op voorhand) financiële verruiming van hun begroting in de vorm van een extra uitkering uit het Gemeentefonds. Deze uitkering is gerelateerd aan de taakstelling ter zake van de woningproductie. Wordt de taakstelling niet gehaald dan wordt het te veel vooruitbetaalde verrekend.

Gegeven het bovengeschetst model van financiële instrumenten spelen in het groeikernenbeleid een aanzienlijk aantal begrotingsposten een rol. Het betreft de homogene groep Infrastructuur (met uitzondering van de post bufferstroken) op de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en diverse voor het groeikernenbeleid van belang zijnde activiteiten van andere departementen. Niet alle relevante begrotingsposten zijn in de heroverweging opgenomen. De werkgroep heeft zich beperkt tot het bij de ontwikkeling van de beleidsvarianten betrekken van de volgende posten:

1. Hoofdinfrastructuursubsidie (artikel 43 VRO).
2. Lokatiesubsidie (artikel 44 VRO).
3. Plankosten (artikel 46 VRO).
4. Multifunctionele accommodaties (artikel 47 VRO).
5. Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid BRW (artikel 48 VRO).
6. Openluchtrecreatiesubsidie (artikelen 119 en 120 CRM).
7. Bouwkundige werken RIJP (artikel 230 V. en W.).
8. Premiereregeling Stimulering Ontwikkeling Lelystad PSOL (artikel 53 EZ).
9. Ruimtelijke ordeningstoeslag van de Wet Investeringsrekening WIR-ROT (Fonds Investeringsrekening).
10. Verfijningsregeling groeikernen (Gemeentefonds).

De reden om niet alle in het geding zijnde begrotingsposten aan een heroverweging te onderwerpen is de volgende. Sommige begrotingsposten worden volledig en uitsluitend ingezet voor de groeigemeenten. Andere posten inzonderheid een aantal van de instrumenten van de tweede trap van het stimuleringsmodel zijn primair voor een ander doel ingesteld (verkeer- en vervoerbeleid, volkshuisvestingsbeleid, regionaal sociaal-economisch beleid) dan wel dienen een breder set van doelstellingen dan alleen het beleid ter zake van groeikernen en -steden. In dat geval kan er in de aanwending van de middelen sprake zijn van een zekere prioriteitenstelling ten aanzien van groeikernen en -steden, dan wel profiteren deze op dezelfde basis als andere gemeenten van de geboden regelingen. Van een aantal van deze posten is de financiële relatie met het groeikernenbeleid niet bij benadering te kwantificeren. Die posten zijn in dit rapport dan ook niet in het totaal van de kosten van het beleid meegenomen. Het betreft de begrotingsposten

Tabel 1. Meerjaranramingen groeikernenbeleid (x f 1 mln.)

Nr. naam	Artikel	1982		1983		1984		1985		1986	
		verpl.	bet.	verpl.	bet.	verpl.	bet.	verpl.	bet.	verpl.	bet.
	VRO										
42	Hoofdinfr. subsidie <sup>1</sup>	170	150		149		150		122		122
44	Lokatiesubsidie <sup>2</sup>	68	64	70	69	68	69	59	64	54	57
46	Plankosten	6,2	6,2	5,7	5,7	4,9	4,9	4,6	4,6	4,6	4,6
47	Multifunction. acc.	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
48	BRW-beleid <sup>3</sup>	50	25	25	25	25	25	p.m.	25	p.m.	11 (+p.m.)
		229,7	248,8		252,3		252,5		219,2		198,2 (+p.m.)
	CRM										
119/120	Openluchtrecre. subs. <sup>4</sup>	13,3	7,5		5,6		4,1		4,7		5,4
230	V. en W. Hoofdinfr. Almere <sup>5</sup>										p.m.
53	EZ PSOL <sup>6</sup>	2,4									p.m.
	Fonds Investeringsrek. WIR-ROT <sup>7</sup>		20								25
	Gemeentefonds Verfijningsreg. <sup>8</sup>		64		64		63		63		63

<sup>1</sup> Verplichtingen zijn nog niet vastgesteld.

<sup>2</sup> De meerjarencijfers lokatiesubsidie hebben slechts gedeeltelijk betrekking op de groeikernen en -steden. Aangezien de uitkering geschiedt aan individuele particulieren en niet aan gemeenten is uit de administratie niet te destilleren, welk aandeel exact aan groeigemeenten ten goede komt. Daarom is volstaan met een toerekening van één derde van de totale meerjarencijfers.

<sup>3</sup> Om louter budgettaire redenen is voor de periode 1981-1984 slechts in principe 100 mln. beschikbaar. Daarvan is tot op heden 50 mln. verplicht. Telkenjare zal bij de begrotingsvoorbereiding worden bepaald of een jaartranche van 25 mln. zal worden toegevoegd. In het betalingsbedrag van 1982 is ook begrepen een uitloop van de beleidsperiode 1977-1980.

<sup>4</sup> Het voor 1982 vermelde verplichtingencijfer van 13,3 mln. betreft de periode tot aan 1986. Daarvan is in 1982 minimaal 1,8 mln. toe te zeggen. Het niveau van verplichtingen in 1983 en latere jaren is nog niet aan te geven, omdat het afhankelijk is van prioriteitskeuze tussen beleidscategorieën (groeigemeenten, stadsgewesten etc.) welke gebaseerd is op de vaststelling van de mate van tekort aan o.r.-voorzieningen. Voorts zij opgemerkt, dat in de meerjarencijfers de tot aan 1982 in de planning opgenomen verplichtingen (13,3 mln.) in de gepresenteerde meerjarencijfers zijn verwerkt.

<sup>5</sup> Onderdeel van artikel 230 Bouwkundige Werken RIJP van de begroting van V & W (zie par. 1.3).

<sup>6</sup> Kasruimte maakt deel uit van die van het IPR-artikel. Verplichtingen zijn niet aan te geven.

<sup>7</sup> Meerjarencijfers olopend van 20 mln. in 1982 tot vermoedelijk 25 mln. in 1986. Het beroep op de WIR-ROT is slechts zeer globaal te ramen, aangezien op grond van de Wet Investeringsrekening bij een bepaald investeringsbedrag bepaalde financiële rechten ontstaan.

<sup>8</sup> Op basis van gewijzigde formule.

De uitgaven die in de jaren 1975 en 1980 in het kader van het groeikernenbeleid zijn gedaan voor wat betreft de begrotingsposten uit tabel 1 bedragen respectievelijk ca. 85 en 247 mln. (exclusief hoofdinfrastructuur Almere).

De posten in tabel 1 moeten beschouwd worden als specifieke kosten van het groeikernenbeleid. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat specifieke kosten niet gelijk mogen worden gesteld met «meerkosten» of «extra-kosten» die de gebundelde spreiding ten opzichte van andere spreidingspatronen zou vertonen. Bij alternatieve vormen van spreiding van het nu in groeigemeenten te verwezenlijken bouwvolume zouden eveneens kosten moeten worden gemaakt, welke momenteel echter niet kunnen worden gekwantificeerd c.q. zijn te kwantificeren. Te denken valt aan de kosten van ingrijpende reconstructies van bestaand stedelijk gebied met veelal daaraan gepaard gaand kapitaalverlies, aan de kosten van infrastructurele voorzieningen in het geval van voortgaande of versterkte suburbanisatie en dergelijke.

De begrotingsposten uit tabel 1 zijn niet opgesteld om tot één ijkpunt voor de heroverweging te komen. Daarvan is afgezien, omdat dan ten onrechte de indruk zou kunnen worden gewekt, dat bezuinigingen op die posten uitwisselbaar zouden zijn en de effecten van bezuinigingen op die posten geen grote verschillen te zien zouden geven. Zo zou het idee kunnen ontstaan, dat een bezuiniging op de CRM-post voor de openlucht-recreatie in de plaats zou kunnen treden van een bezuiniging op het Fonds Investeringsrekening met betrekking tot de WIR/ROT of omgekeerd.

Behoudens bovengenoemd verschil is ook het verschil in de beheersbaarheid van de desbetreffende uitgaven reden om van optelling af te zien. Ook daarin zitten immers verschillen. Zo is de openlucht-recreatiesubsidie als z.g. plafondartikel beheersbaar in die zin, dat de uitgaven door het stellen van prioriteiten de beschikbare middelen niet te boven gaan. Bij de WIR/ROT gaat het om een wettelijke verplichting gekoppeld aan een (bedrijfs)investering. Toepassing daarvan is dus geheel afhankelijk van desbetreffende initiatieven, die als ze aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoen gehonoreerd moeten worden. Voor uitkering op grond van de verfijning groeikernen is bepalend het aantal (per jaar) gebouwde woningen. Om deze redenen is ervoor gekozen niet één ijkpunt maar een aantal ijkpunten te presenteren.

Het voorgaande houdt niet in dat er in het geheel geen verband zou bestaan tussen (bezuiniging op) de verschillende posten. Dat verband is echter bij veel van de regelingen uitsluitend beperkt tot het gemeenschappelijke hoofd- of nevendoel van de regeling nl. de realisering van het groeikernenbeleid. Langs die weg kan bezuiniging op één van de regelingen in meerdere of mindere mate ook de toepassing van andere beïnvloeden.

#### *Regeerakkoord*

In het regeerakkoord van het kabinet-Van Agt-II zijn geen beleidsvoornemens opgenomen die direct betrekking hebben op het groeikernenbeleid. Er zijn echter een aantal beleidsvoornemens die voor het onderhavige onderwerp van belang zijn:

- de komende vier jaar zullen gemiddeld 125 000 woningen per jaar in aanbouw genomen moeten worden;
- het totale budget voor de stads- en dorpsvernieuwing zal worden verdubbeld;
- de huidige groei van het gebruik van het openbaar vervoer wordt gestimuleerd. Knelpunten, die de opvang van deze ontwikkeling in de weg staan, worden bij voorrang weggenomen;
- er wordt een beleid ontwikkeld ten behoeve van behoud en waar nodig herstel van de grote steden. Het betreft hier knelpunten op het terrein van de werkgelegenheid, het minderhedenbeleid, de stadsvernieuwing en de volkshuisvesting.

## 2. EVALUATIE VAN HET BELEID (DEEL B)

### 2.1. Evaluatie van de doelstellingen

In de Verstedelijkingsnota is geconstateerd dat ter vervulling van de woningbehoefte in de grote steden, die mede veroorzaakt wordt door het saldo woningverlies bij de omvangrijke stadvernieuwingsoperatie, nog steeds ruimte gevonden dient te worden voor aanvullende woningbouw.

Ook bij een optimaal gebruik van de mogelijkheden in bestaand stedelijk gebied zal nog gedurende een reeks van jaren een aanzienlijk deel van de woningzoekenden buiten of aan de rand van de donorsteden moeten worden opgevangen. In die zin hebben zich geen fundamentele veranderingen voorgedaan ten opzichte van de periode waarin de doelstellingen van het beleid zijn geformuleerd. Overigens moet worden opgemerkt, dat de maatschappelijke en politieke discussie – in laatste instantie in de Tweede Kamer – niet zo lang geleden heeft plaatsgevonden te weten in de periode 1976–1978 in het kader van de door de Regering uitgebrachte Verstedelijkingsnota. Deze discussie heeft geleid tot bewust toebedeelde taakstellingen. Twee groeikernen en één groeistad zijn zelfs pas na 1978 aangewezen.

Om een oordeel te kunnen vellen over de vraag of de doelstellingen van het groeikernenbeleid gerealiseerd worden zijn achtereenvolgens de in paragraaf 1.1 genoemde vier doelstellingen van het beleid afzonderlijk in beschouwing genomen. Deze doelstellingen zijn op te vatten als algemene lijnen van het inrichtings- en spreidingsbeleid die in de Verstedelijkingsnota «Deel 2e: tekst van de na parlementaire behandeling vastgestelde p.k.b.»<sup>1</sup> zijn vastgesteld.

#### 2.1.1. *Vergelijking uitgangssituatie–huidige situatie: realisatie van de doelstellingen*

##### 2.1.1.1. Het bevorderen van een evenwichtige stadsgewestelijke structuur

In wezen handelt deze richtlijn over de keuze van het voorgestane bundelingspatroon van de verstedelijking. Voorop staat het behoud en versterken van de bestaande stedelijke structuur. Per stadsgewest is de keuze door de plaatselijke omstandigheden verschillend uitgevallen. In het stadsgewest Groningen is gekozen voor de groeistad Groningen in plaats van een groeikern in één van de omliggende gemeenten. In het stadsgewest Arnhem is gekozen voor de groeikern Duiven–Westervoort in plaats van een groeistad Arnhem. Bij Amsterdam is gekozen voor een aantal groeikernen op afstand dat wil zeggen buiten het stadsgewest (Alkmaar, Hoorn, Lelystad, Almere, Oostermeent), omdat de mogelijkheden voor stedelijke uitbreiding beperkt leken binnen het stadsgewest zelf.

Het belangrijke doel van de stadsgewestelijke conceptie is het bundelen van wonen en werken op zo kort mogelijke afstand van de steden, waar van oudsher de werkgelegenheid en bevolking geconcentreerd zijn. Door een sterke gezinsverdunning en als gevolg daarvan een sterke daling van de gemiddelde woningbezetting loopt de bevolking van deze gebieden in de zestiger jaren terug, terwijl de werkgelegenheid voor een belangrijk deel in deze gebieden geconcentreerd blijft. In de Verstedelijkingsnota is een beleid geformuleerd dat gericht is op het zoveel mogelijk vasthouden van vooral de bevolking in de directe nabijheid van de steden en daarmee op het tegengaan van spreiding van bevolking en werkgelegenheid over veel grotere afstanden van die steden. Het groeikernenbeleid is daarvan een belangrijk onderdeel.

In het navolgende wordt nagegaan in hoeverre werkgelegenheid en bevolking zich in de laatste jaren ontwikkeld hebben. Bij de evaluatie van de realisatie van overige doelstellingen zal eveneens op deze aspecten worden ingegaan.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, zitting 1978–1979, 13 754 nrs. 98–99.

Uit tabel 2 blijkt, dat in de periode 1976–1980 voor alle stadsgewesten waar de verhouding arbeidsplaatsen–bevolking boven het landelijke gemiddelde ligt de onevenwichtigheid verder is toegenomen vanwege een relatief achterblijvende bevolkingsontwikkeling. Uitzondering daarop vormen de ontwikkelingen in het stadsgewest Rotterdam. In de stadsgewesten Alkmaar en Hilversum, waar de verhouding arbeidsplaatsen–bevolking onder het landelijk gemiddelde ligt, is voor wat betreft Alkmaar sprake van een lichte verbetering, terwijl Hilversum een achteruitgang te zien geeft. De conclusie is dat in de periode 1976–1980 de onevenwichtigheid tussen werkgelegenheid en bevolking in de stadsgewesten over het algemeen is toegenomen. Die onevenwichtigheid zou zonder een groeiker-nenbeleid in ieder geval nog sterker zijn toegenomen. In dat geval zou immers een veel geringer deel van de bevolking zich in de stadsgewesten hebben kunnen vestigen.

Tabel 2. Arbeidsplaatsen in procenten van de bevolking 1976 en 1980

Stadsgewesten	1976	1980	Vershil	Groei arbeidsplaatsen '76–'80 in procenten
sg. Groningen	38,5	41,5	+ 3,0	+ 6,9
rest. prov. Groningen	21,9	21,0	0,9	
sg. Zwolle	31,0	34,8	+ 3,8	+ 17,9
rest. prov. Overijssel	20,2	21,4	+ 0,8	
sg. Utrecht	34,8	37,0	+ 2,2	+ 9,8
rest. prov. Utrecht	24,1	24,9	+ 0,8	
sg. Alkmaar	22,9	24,2	+ 1,3	+ 14,9
sg. Amsterdam	39,1	41,1	+ 2,0	+ 2,8
sg. Hilversum	28,5	27,7	– 0,8	+ 0,2
rest. prov. N.-Holland	15,7	17,2	+ 1,5	
sg. Den Haag	35,3	37,7	+ 2,4	+ 5,7
sg. Rotterdam	35,9	36,4	+ 0,5	+ 0,2
rest. prov. Z.-Holland	21,4	23,3	+ 1,9	
sg. Breda	30,9	33,4	+ 2,5	+ 10,9
sg. Eindhoven	36,3	36,9	+ 0,6	+ 4,7
rest. prov. N.-Brabant	22	23,2	+ 1,1	
Nederland	28,6	29,7	+ 1,1	+ 6,4

Bron: Statistiek Werkzame Personen, CBS.

### 2.1.1.2. Het tegengaan van suburbanisatie

Door zorg te dragen voor een voldoende aanbod van woningen op daartoe aangewezen plaatsen, namelijk groeikernen en groeisteden, wordt de terugloop van de bevolking in de stadsgewesten tegengegaan en opvang van de bevolking binnen de stadsgewesten in een beperkt aantal plaatsen gebundeld. Gemeten kan worden of de groei in het woningaanbod in de groeikernen en groeisteden overeenstemt met de gestelde taakstellingen en of als gevolg daarvan een terugloop van woningbouw buiten de stadsgewesten is bewerkstelligd.

In tabel 3 is weergegeven in hoeverre de groeikernen en groeisteden in de periode 1976–1979 hebben voldaan aan de ramingen van het Structuurschema Volkshuisvesting Beleidsvoornemen<sup>2</sup> en in hoeverre de productie in de jaren 1980 en 1981 overeenstemt met de taakstelling die met de gemeenten is overeengekomen en die is vastgesteld bij brief dd. 29 januari 1979 van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de gemeenten. In de periode 1976–1979 zijn alle gemeenten met uitzondering van Lelystad aanzienlijk achtergebleven bij de raming. In de jaren 1980 en 1981 is daarin echter verbetering gekomen. De gemeenten hebben over het algemeen aanmerkelijk meer woningen gerealiseerd en het merendeel heeft een evenredig of meer dan evenredig deel van de taakstelling tot stand gebracht. Alleen de gemeente Helmond zal in de komende jaren een zwaardere inspanning dan tot nu toe moeten verrichten om de gestelde taakstelling te verwezenlijken.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, zitting 1976–1977, 14435, nrs. 1–2.

Tabel 3. De productie van woningen in groeikernen en groeisteden

	1	2	3	4	5	6	7
	Raming: Structuurschema Volkshuisvesting <sup>1</sup> 1976 t/m 1979 gem. per jaar	Gerealiseerd 1976 t/m 1979 gem. per jaar	Taakstelling in woningen	Periode taakstelling	Gerealiseerd in 1980 en 1981	Percentage reeds gerealiseerd 5 : 3	Nog minimaal te realiseren gem. per jaar
<b>Groeikernen</b>							
Alkmaar	1 375	918	8 000	'80-'90	3 515	43	570
Almere	840	658	24 000	'80-'90	4 505	19	2 428
Capelle a/d IJssel	1 125	835	9 000	'80-'90	2 592	29	801
Hellevoetsluis	970	616	5 175 <sup>2</sup>	'78-'83	2 267	68	809
Hoorn	1 490	952	9 000	'80-'90	2 243	25	844
Houten	—	122	6 000	'80-'90	1 051	17	619
Huizen	940	617	8 400 <sup>3</sup>	geen	1 755	71	—
Lelystad	1 575	1 732	14 000	'80-'90	4 273	30	1 216
Nieuwegein	1 850	1 389	6 500	'80-'90	4 269	66	280
Purmerend	660	479	8 500	'80-'90	952	11	820
Spijkenisse	740	567	11 000	'80-'90	4 645	42	794
Zoetermeer	2 760	1 784	9 à 12 000 <sup>5</sup>	'80-'90	3 871	32-43	640-1 015
<b>Groeisteden</b>							
Breda	1 220	606	10 000	geen	1 998	—	—
Groningen	1 350	989	10 000 <sup>4</sup>	geen	3 901	—	—
Helmond	730	201	10 000 <sup>4</sup>	'80-'90	1 043	10	1 118
Zwolle	875	749	10 000 <sup>4</sup>	'80-'90	2 324	23	958
	18 500	13 214					

<sup>1</sup> Beleidsvoornemen.

<sup>2</sup> In de periode 1978 en 1979 zijn in Hellevoetsluis 1290 woningen gerealiseerd, een verlaging van de taakstelling t/m 1984 is in voorbereiding.

<sup>3</sup> In de periode voor 1980 zijn in de Oosterveen 4200 woningen gerealiseerd.

<sup>4</sup> Een verhoging met 5000 woningen is mogelijk.

<sup>5</sup> Een verhoging van de taakstelling door het tot ontwikkeling brengen van de wijk Rokkeveen is in voorbereiding.

Bron: Rijksplanologische Dienst (RPD), mede op basis van CBS-statistiek.

In het voorgaande is de stijgende woningproductie in de groeikernen en groeisteden weergegeven. De vraag of deze woningproductie heeft bijgedragen aan het tegengaan van suburbanisatie is te beantwoorden door een relatie te leggen tussen de groei van de woningvoorraad buiten de stadsgewesten en die in groeikernen en groeisteden. Suburbanisatie is opgevat als een onevenredige groei van de woningvoorraad buiten de in de Verstedelijkingsnota aangegeven stadsgewesten en de groeigemeenten.

Uit tabel 4 valt op te maken, dat voor Nederland als geheel de groei van de woningvoorraad buiten de stadsgewesten in de periode 1975-1979 niet is afgenomen. De groei van de woningvoorraad in groeikernen en groeisteden is in die periode slechts een compensatie voor de afnemende groei van de woningvoorraad binnen stadsgewesten. Pas in 1980 is er een daling waar te nemen in de groei van de woningvoorraad buiten stadsgewesten. Of hier sprake is van een trend zullen de komende jaren uitwijzen. Waarbij zij opgemerkt, dat in de jaren 1981 en 1982 het merendeel van de woningcontingenten is toegedeeld aan gemeenten binnen stadsgewesten en aan de groeigemeenten.

De *bestaande* woningvoorraad is in 1975 voor 59% in de stadsgewesten gelegen en voor 41% daarbuiten. In 1980 is dat voor respectievelijk 58% en 42% het geval. Daaruit kan worden afgeleid, dat ondanks de recentelijk ingezette gunstige ontwikkeling nog sprake is van suburbanisatie.

**Tabel 4. Toename van de woningvoorraad in de jaren 1975–1980 (1 januari tot en met 31 december) in procenten**

	'75	'76	'77	'78	'79	'80
1. Nederland	100	100	100	100	100	100
2. Groeikernen/-steden	10	12	11	15	15	19
3. Overige gemeenten binnen stadsgewesten	41	40	39	37	36	39
4. Overige gemeenten buiten stadsgewesten	49	48	50	48	49	42

Bron: RPD, op basis van Maandstatistiek  
Bouwnijverheid, CBS.

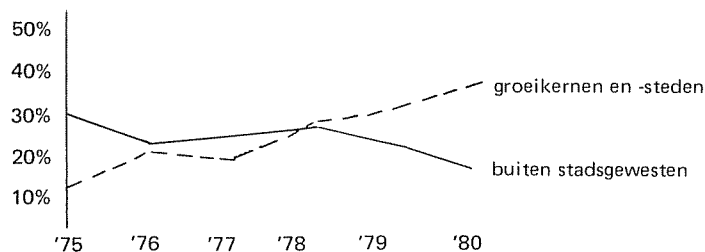
Een duidelijker beeld ontstaat wanneer de drie Randstadprovincies en de Zuidelijke IJsselmeerpolders (ZIJP) apart worden beschouwd. Daarin liggen alle groeikernen<sup>3</sup> en de grootste stedelijke concentraties. In deze provincies gaat de groei van de woningvoorraad in de groeikernen gepaard met een daling van de groei van de woningvoorraad buiten de stadsgewesten, zoals in tabel 5 en figuur 1 is te zien. Hier is de suburbanisatie gekeerd. De woningvoorraad in de stadsgewesten per 1 januari 1975 is 82% en per 1 januari 1981 is dat 80%, terwijl in 1980 een gelijk aandeel in groeikernen en gemeenten binnen stadsgewesten is gerealiseerd.

**Tabel 5. Toename van de woningvoorraad in de jaren 1975–1989 (1 januari t/m 31 december) in de provincies Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en de Zuidelijke IJsselmeerpolders (in procenten)**

	'75	'76	'77	'78	'79	'80
1. Drie westelijke provincies + ZIJP	100	100	100	100	100	100
2. Groeikernen	16	23	22	28	30	33
3. Overige gemeenten binnen stadsgewesten	54	53	53	44	45	48
4. Overige gemeenten buiten stadsgewesten	30	24	25	28	25	19

Bron: RPD, op basis van Maandstatistiek  
Bouwnijverheid CBS.

**Figuur 1. Als tabel 5**



De conclusie is dat het groeikernenbeleid een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het terugdringen van de suburbanisatie en daarmee aan de onderhavige doelstelling.

#### 2.1.1.3. Het verminderen van regionale achterstanden

Deze algemene lijn uit de Verstedelijkingsnota heeft voor het groeikernenbeleid slechts betrekking op de groeisteden Groningen, Zwolle en Helmond. Naast de inzet van de WIR-ROT en het BRW-beleid, waarvan een afzonderlijke evaluatie is opgenomen, is het beleid voor het verminderen van regionale achterstanden en ongelijkheden op het gebied van sociaal-economische en regionale voorzieningen gericht op een snellere bevolkingsgroei in een aantal gebieden (waaronder Centraal-Groningen, Noordwest-Overijssel en Noord-Brabant) in streekcentra van deze gebieden. Met dit beleid wordt beoogd het draagvlak voor werkgelegenheid en voorzieningen

<sup>3</sup> Duiven-Westervoort en ook Haarlemmermeer vervullen in deze periode nog geen taakstelling.

te vergroten. Het beleid voor het noorden is in beleidslijn 6.3.1 van de Verstedelijkingsnota apart geformuleerd. Het spreidingsbeleid is erop gericht de bevolkingsontwikkeling in het noorden niet te laten terugvallen.

In tabel 6 is de bevolkingsontwikkeling in de stadsgewesten Groningen en Zwolle alsook voor Nederland geïndexeerd weergegeven. Tevens is het aandeel van de groeisteden Groningen en Zwolle in de stadsgewestelijke bevolking gegeven. Voor Helmond is geen evaluatie verricht, omdat deze gemeente pas per 1 januari 1980 met de groeistadtaak is begonnen.

Tabel 6. Geïndexeerde bevolkingsontwikkeling in de stadsgewesten Groningen en Zwolle per 1 januari (1976 = 100)

	1971	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Stadsgewest Groningen	104,0	100,0	99,4	98,0	99,0	99,3	101,1
Groeistad Groningen	93,3	89,0	88,1	87,4	87,8	87,8	88,7
Stadsgewest Zwolle	105,3	100,0	100,9	102,5	103,8	105,1	106,5
Groeistad Zwolle	69,9	70,6	71,3	72,7	73,7	74,7	75,9
Nederland	95,5	100,0	101,3	102,7	103,9	105,0	106,0

Bron: RPD, op basis van Statistiek Bevolking CBS.

De bevolking in het stadsgewest Groningen is in de periode 1971–1978 gedaald. In de daaropvolgende jaren is er sprake van een toenemende stijging van de bevolking, die parallel loopt aan de stijging van de bevolking van de groeistad Groningen. De bevolking in het stadsgewest Zwolle is in de bewuste periode gedaald, maar vertoonde in de daaropvolgende jaren een constante groei, die in de jaren 1980 en 1981 zelfs sneller is verlopen dan de gemiddelde groei in Nederland.

Concluderend kan gesteld worden, dat in beide stadsgewesten sprake is van een bevolkingsgroei vanaf het moment dat de groeistadtaak effectief wordt vervuld. Het onderhavige beleid draagt kennelijk bij aan het realiseren van de doelstelling.

#### 2.1.1.4. Het beperken van de groei van de mobiliteit

Deze beleidslijn is onder te verdelen in twee doelstellingen die afzonderlijk behandeld worden.

a. Het stimuleren van de woningbouw op plaatsen in de Randstad, die daarvoor volgens de algemene lijnen van het stedelijk inrichtingsbeleid in aanmerking komen, ten einde te bereiken dat de te verwachten verhuisstromen uit de Randstad naar Noord-Brabant en Gelderland in aanzienlijke mate worden verminderd en daarmee de pendel tussen de Randstad en deze provincies wordt teruggedrongen.

In de Verstedelijkingsnota is geconstateerd, dat de grote verhuisstromen vanuit de Randstad naar Noord-Brabant en Gelderland niet gepaard zijn gegaan met een evenredige vergroting van de werkgelegenheid in deze provincies. Het gevolg is geweest dat velen in de Randstad zijn blijven werken. De dagelijkse verkeersstromen die hiervan een gevolg zijn, zijn ongewenst bevonden. Het beleid is erop gericht door een voldoende woningaanbod in de Randstad de verhuisstromen tegen te gaan. De groeikernen spelen daarbij een belangrijke rol. Uit tabel 7 blijkt dat de verhuisstromen naar Noord-Brabant en Gelderland de laatste jaren afnemen.



Tabel 7. Verhuisstromen naar Noord-Brabant en Gelderland 1975–1981

	Noord-Brabant			Gelderland		
	binnenl.	buitenl.	totaal	binnenl.	buitenl.	totaal
1975	7 724	5 251	12 975	5 077	5 022	10 099
1976	8 691	1 808	10 499	3 299	1 586	4 885
1977	5 055	2 319	7 374	4 526	1 693	6 219
1978	4 101	2 638	6 739	1 951	2 547	4 498
1979	3 273	4 198	7 476	2 298	3 174	5 386
1980	2 084	5 583	7 667	1 445	4 360	5 805
1981	500	1 313	1 813			ca. 3 000 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Voorlopige schatting.

Bron: CBS.

Aangenomen mag worden dat de pendelstromen als gevolg hiervan niet verder zijn toegenomen en het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelstelling. Feitelijke gegevens zijn hierover alleen beschikbaar uit de Arbeidskrachten Telling 1975 en 1977, waaruit blijkt dat het uitgaande pendelsaldo van Gelderland naar de drie Randstadprovincies tussen 1975 en 1977 is afgenomen van ca. 9000 naar ca. 8000 en dat dat van Noord-Brabant naar de drie Randstadprovincies gelijk is gebleven op ca. 16 000 pendelaars.

b. Onderlinge afstemming van woongelegenheid en werkgelegenheid binnen de stadsgewesten ten einde de groei van de mobiliteit tussen de stadsgewesten en de landsdelen terug te dringen.

Het beleid is erop gericht binnen de stadsgewesten te streven naar een evenwichtige woon-werkbalans. De omvang van de stadsgewesten is vastgesteld aan de hand van de regionaal gedifferentieerde reistijden naar de z.g. centrumgemeente, waar zich de grootste werkgelegenheidsconcentratie bevindt. De stadsgewestconceptie is daarmee in belangrijke mate bepaald door aanvaardbaar geachte reistijden van de woonplaats naar het werk.

De ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen binnen de stadsgewesten in de drie Randstadprovincies en de ZIJP is in de periode 1976–1979 volgens de Statistiek Werkzame Personen toegenomen: geïndexeerd van 100,0 in 1976 naar 102,7 in 1979. De bevolking in deze stadsgewesten is in dezelfde periode afgenomen: geïndexeerd van 100,0 in 1976 naar 99,6 in 1979. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de pendel van gebieden buiten de stadsgewesten naar de stadsgewesten toegenomen zal zijn. In de jaren 1980 en 1981 is de bevolking in de stadsgewesten echter weer toegenomen respectievelijk naar 100,0 en 100,7 (index 1976 = 100,0). De belangrijke bijdrage die de groeikernen in deze ontwikkeling hebben geleverd is reeds bij de evaluatie van de doelstelling «het tegengaan van de suburbanisatie» beschreven. Aangenomen mag worden dat deze ontwikkeling een gunstige invloed op de ontwikkeling van de mobiliteit heeft. De conclusie is dat de ontwikkelingen in de gewenste richting zijn afgebogen en het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstelling.

In het voorgaande is aangegeven dat het beleid is gericht op het afstemmen van woon- en werkgelegenheid binnen stadsgewesten. Het is uitdrukkelijk niet gericht op het ontwikkelen van gesloten woon-werkbalansen op gemeentelijk niveau, dus ook niet op het niveau van groeikernen en -steden. Anderzijds is het evenmin de bedoeling dat de groeikernen louter «slaapsteden» zijn; een ontwikkeling van werkgelegenheid ter plaatse is gewenst. Uit tabel 8 blijkt dat zulks het geval is geweest. Het aantal arbeidsplaatsen is lager dan de beroepsbevolking, maar in vrijwel alle gemeenten verbetert de verhouding tussen deze twee. Het aantal arbeidsplaatsen neemt relatief sterker toe. De beschikbare gegevens zijn echter te fragmentarisch om er harde conclusies aan te verbinden.

Tabel 8. Werkgelegenheidsontwikkeling en pendel in groeikernen

Per 1 januari of per 1 april	Aantal inwoners x 1000						Beroepsbevolking x 1000					
	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'76	'77	'78	'79	'80	'81
Alkmaar	67,5			69,1			23,6			23,1		
Almere	—	0,2	1,6	4,2	6,9	12,2	—	0,0	0,6	1,5	2,5	4,4
Capelle a/d IJssel				40,7	41,8					15,5	16,0	
Hellevoet- sluis		14,9		18,5	20,1			5,3		6,3	7,1	
Hoorn			33	37,3	41,0				12,4	12,8		14,8
Houten	8,0		8,3		8,7		2,8		2,9		3,0	
Huizen/ Oosterm.		27,6		33				10,2		11,0		
Lelystad	19,0		29,3	36,0	39,4		6,4		9,7	11,3	12,9	
Nieuwegein		25,2	28,9	34,8	37,1			9,1	10,5	12,6	13,4	
Purmerend	32,6		32,8	32,2	32,6		12,5		12,8	12,9	13,1	
Spijkenisse		32,5		34,8	36,9			11,5		12,5	14,2	
Zoetermeer		49,6		59,1		67,9		19,1		20		25,3

Bron: Gegevens van de ICOG-werkgroep  
Werkgelegenheid.

Tabel 8. Werkgelegenheidsontwikkeling en pendel in groeikernen

Per 1 januari of per 1 april	Arbeidsplaatsen x 1000						Pendel inkomend x 1000						Pendel uitgaand x 1000					
	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'76	'77	'78	'79	'80	'81
Alkmaar	23,9			24,0			11,1			11			9,6			10		
Almere	—	0,7	1,4	2,1	3,9	5,3	—	0,7	1,3	1,5	2,9	3,6	—	0,0	0,4	0,9	1,4	2,5
Capelle a/d IJssel				5,5	7,5					2,2	3,5					11,7	11,4	
Hellevoet- sluis		2,6		2,8	2,8			1,3			1,1			3,8			5,1	
Hoorn			12,1	12,4		14,5			5,2	6,4		7,2			5,5	6,7		6,8
Houten	1,8																	
Huizen/ Oosterm.		6,3							1,7									
Lelystad	6,5		8,0	9,0	10,0		2,4		2,6	3,0	3,2		1,9		4,0	4,9	5,6	
Nieuwegein		5,2	5,4	6,1	7,7				2,8	3,4	4,2				7,9	9,9	9,9	
Purmerend	6,6		7,2	8,0	8,2		2,7		3,2	3,6	3,6		8,4		8,5	8,1	8,2	
Spijkenisse	5,6			6,6	6,7			2,5		2,5	3,8			5,2		9,8	10,7	
Zoetermeer	6,9	7,3	8,9	9,9	11,8	12,7		3,0		1,6		5,1		14,8		13,4		16,8

Bron: Gegevens van de ICOG-werkgroep  
Werkgelegenheid.

### 2.1.2. Te verwachten ontwikkelingen

Sinds de periode 1976–1978 is het maatschappelijk perspectief aan wijzigingen onderhevig. Deze hebben vooral betrekking op de ontwikkeling van de bevolking, van de economie en van de energievoorziening. Geconstateerd kan worden, dat er als gevolg van de in de komende 15 jaar te verwachten bevolkingsstructuur ten opzichte van de vorige decennia sprake zal zijn van een afnemende behoefte aan nieuw stedelijk gebied en daarmee samenhangende infrastructuur in de jaren negentig. De bevolkingsmigratie zal in die jaren per saldo nog verder afnemen. Deze ontwikkeling heeft echter geen invloed op het beleid in de periode 1980–1990, waarop de rapportage zich richt.

De belangrijkste knelpunten van economische aard die in de steden, en vooral in de grotere steden, steeds meer aan de dag treden zijn: hoge absolute werkloosheid, ongunstige kwalitatieve afstemming van beroepsbevolking en werkgelegenheid, positie van bedrijven in stadsvernieuwingsgebieden, gebrek aan bedrijfsterreinen, slechte bereikbaarheid en hoge inkomende pendelsaldi.

Deze onevenwichtigheden moeten worden gezien tegen de achtergrond van een groter gebied dan dat van de stad alleen. Zij doen zich voor op stadsgewestelijk niveau.

De ten gevolge van de sterk gestegen energieprijzen toegenomen kosten van verkeer en vervoer versterken het reeds gevoerde beleid om de groei van de mobiliteit af te remmen.

Deze ontwikkelingen leiden er met name toe in het ruimtelijk beleid een nog groter accent te leggen op de betekenis van het bestaand stedelijk gebied in het algemeen en van de grote steden in de Randstad in het bijzonder. Voorts zal aan de bedrijfslokatieplanning veel aandacht besteed moeten worden. De economische problemen van deze tijd maken het gewenst de in het verleden gedane investeringen maximaal te benutten. Thans wordt een herziening van de in 1978 vastgestelde Structuurschets voor de Verstedelijking voorbereid. In deze herziening wordt met bovenstaande ontwikkelingen rekening gehouden.

De intensiveringsmogelijkheden van het bestaand stedelijk gebied zijn, niet in het minst vanwege een toenemende maatschappelijke aandacht hiervoor, groter gebleken dan vijf jaar geleden werd aangenomen. Toch is het voor wat de grote(re) steden betreft, een illusie aan te nemen, dat deze volledig «zelfvoorzienend» zouden kunnen zijn. Daarvoor is de ruimte in een aantal gevallen te beperkt of lijkt de prijs voor een aantal intensiveringslokaties vooralsnog te hoog. Al met al moet ook in het komende decennium rekening gehouden worden met de noodzaak grote aantallen nieuwe woningen in onder andere de groeikernen te realiseren. In de herziene Structuurschets voor de Verstedelijking zal een beeld worden gegeven van de omvang van deze uitbreidingen.

## **2.2. Effectiviteit van het instrumentarium**

### *2.2.1. Inleiding*

In paragraaf 1.3 is gewezen op de integrale aanpak van het groeikernenbeleid. Het ontwikkelen van een groeikern of groeistad behelst meer dan het bouwen van een groot aantal woningen en vergt de inzet van een gevarieerd aantal instrumenten. De vraag in welke mate de ingezette (financiële) instrumenten hebben bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen van het groeikernenbeleid is in het algemeen slechts in indicatieve zin te beantwoorden, omdat geen reële vergelijkingsbasis voorhanden is. Hieronder wordt op de effectiviteit van de instrumenten nader ingegaan. Daarbij is uit oogpunt van de overzichtelijkheid aangesloten bij het eerder aangeduide drietrapsmodel, waarbij de instrumenten van de tweede trap zoveel mogelijk per aspect (verkeer en vervoer, voorzieningen, economische ontwikkeling) zijn samengenomen.

### *2.2.2. De instrumenten van de eerste en derde trap*

#### *Hoofdinfrastructuursubsidie*

De hoofdinfrastructuursubsidie is een directe doelsubsidie. De achterliggende gedachte van het 100% (aanvullend) subsidiëren van de aanleg van de benodigde hoofdinfrastructuur is het zeker stellen van de uitvoerbaarheid van de desbetreffende bouwlokatie door het wegnemen van een, per gemeente sterk fluctuerend, structureel verstorend element. Dit doel (uitvoerbaarheid) wordt bevorderd door twee met dit instrument beoogde effecten: lagere grondkosten voor alle grondgebruikers in de desbetreffende uitleggebieden, en voorkomen van een extra belasting van de algemene dienst. Wanneer deze effecten zijn bereikt moet de desbetreffende lokatie verder met het «normale» instrumentarium tot ontwikkeling kunnen worden gebracht, waaronder zo nodig lokatiesubsidie. Het is derhalve niet de bedoeling dat deze lokaties na toepassing van de hoofdinfrastructuur-

subsidie «goedkoper» zijn voor de gebruikers respectievelijk de gemeente dan een normale uitbreidingswijk in een niet-groekern. De bedoeling is slechts bepaalde extreem nadelige factoren van de lokatie weg te nemen en daardoor de uitvoerbaarheid te verzekeren.

De betekenis van de hoofdinfrastructuursubsidie (his) als uitvoerbaarheidsinstrument kan worden geïllustreerd aan de hand van een aantal case-studies die onlangs zijn verricht ten aanzien van vier groeigemeenten. Het blijkt dat van de totale opbrengsten van een plan (grondexploitatie en his) gemiddeld ca. 16% bestaat uit hoofdinfrastructuursubsidie, met een spreiding van 11 tot 22%. Indien de hoofdinfrastructuur niet zou bestaan en indien de desbetreffende werken geheel in de grondexploitatie zouden worden ondergebracht, dan zou dit (gemiddeld) de volgende effecten hebben:

- de niet-woningbouwbestemmingen en de vrije-sector- en premiewoningen zouden te zamen 67% van de opbrengsten moeten leveren tegen nu 55%: een stijging met 12 procentpunten of wel 22%;
  - het Rijk (VRO) zou 16% aan lokatiemiddelen bijdragen in plaats van nu 28% (te weten 18% his, 10% lok.subs.): een verlaging met 12 procentpunten of wel 43%;
  - de algemene dienst zou evenals thans vrij van lasten blijven.
- Indien men dezelfde exercitie toepast, maar daarbij ook een deel van de werken zou toerekenen aan de algemene dienst van de gemeenten (waarbij gewerkt wordt aan de hand van de thans bij de toepassing van het lokatiesubsidie gehanteerde principes), ontstaat gemiddeld het volgende beeld:
- niet-woningbouw, vrije-sector- en premiewoningbouw: te zamen 64% in plaats van 55%, een stijging van 16%;
  - Rijk (VRO): 14% (lok. subs.) in plaats van 28% (18% his + 10% lok.subs.); een daling met 50%;
  - algemene dienst: 6% in plaats van nihil.

Uit deze gegevens kan worden afgeleid, dat de met de hoofdinfrastructuursubsidie beoogde effecten zeker worden bereikt. Zowel de grondgebruikers als de algemene dienst zouden aanmerkelijk zwaarder worden belast zonder dit instrument. Dit is zelfs in zodanige mate het geval dat kan worden gesteld, dat de desbetreffende lokaties niet haalbaar zouden zijn geweest, als het hoofdinfrastructuursubsidie-instrument niet zou zijn toegepast. Deze stelling die is gebaseerd op stellige vermoedens is uiteraard niet te bewijzen, omdat de situatie dat geen hoofdinfrastructuursubsidie is toegepast zich niet heeft voorgedaan.

#### *De verfijningsregeling groekernen*

De verfijningsregeling groekernen behelst een extra uitkering uit het Gemeentefonds. Recent is de formule van de verfijning gewijzigd, mede naar aanleiding van een onderzoek door de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) van de Universiteit van Amsterdam.<sup>4</sup> Dit onderzoek was gericht op de financiële vooruitzichten van groekernen op langere termijn. In de gewijzigde formule ligt een zwaarder accent op de gerealiseerde woningbouw dan in de voordien gebruikte formule die voornamelijk rekening hield met toekomstige woningbouw. Afgezien van de technische aanpassing leidde het onderzoek tot de conclusie dat de essentie van de verfijning gehandhaafd dient te blijven. Het blijkt dat groei, althans in volumina als voorkomend in groekernen, leidt tot noodzakelijke extra kosten. Deze tijdelijke extra kosten komen (in overigens wisselende mate) tot uitdrukking in een groot aantal onderdelen van de gemeentelijke begroting. De verfijning groekernen levert de ontvangende gemeenten extra algemene middelen op die behoudens het normale financiële toezicht door de provincie vrij besteedbaar zijn. De bestedingsvrijheid biedt de gemeente de mogelijkheid rekening te houden met specifieke plaatselijke omstandigheden en wenselijkheden en een samenhangend beleid te voeren. Een ander voordeel is dat de structuur van de verfijning, een

---

<sup>4</sup> «Groekernenbeleid en gemeentelijke financiën», SEO, Universiteit van Amsterdam, juli 1981, Amsterdam. Dit onderzoek is begeleid door de Interdepartementale Commissie Groekernen en Groeisteden (ICOG).

rekenkundige formule, de ontvangende gemeente voor een reeks van jaren financiële zekerheid biedt, waardoor in samenhang met de bestedingsvrijheid soepel kan worden ingespeeld op de zich soms onverwacht wijzigende omstandigheden. De indirecte kosten van de verfijning, de kosten van geldverwerving, zijn gering. Er gelden afgezien van de procedure tot aanwijzing als groeikern geen extra voorschriften.

Alternatieve instrumenten ter dekking van de groeikosten zijn denkbaar. Dekking van de kosten via tarieven en gemeentelijke belastingheffing of via specifieke uitkeringen is in theorie mogelijk. Het eerstgenoemde alternatief komt evenwel niet in aanmerking. De groeikosten worden gemaakt ten behoeve van toekomstige inwoners en woningen. Deze kunnen echter per definitie niet in de gemeentelijke belastingheffing worden betrokken. Dekking door middel van specifieke uitkeringen zou, omdat tijdelijke extra kosten op een groot aantal onderdelen van de gemeentelijke begroting tot uitdrukking komen, moeten leiden tot of een samenstel van een aantal specifieke uitkeringen of tot één, sterk genormeerde specifieke uitkering. Bovendien kleven aan dekking via specifieke uitkeringen nadelen: gebrek aan financiële zekerheid, langdurige procedures, detailbemoedigen van de rijksoverheid en inflexibiliteit als gevolg van binding van geldmiddelen aan vooraf aangegeven doelen. Deze lijn zou dan ook in strijd zijn met de recent in gang gezette lijn van decentralisatie.

### *2.2.3. De instrumenten van de tweede trap*

Zoals eerder aangeduid behelst de tweede trap van het financiële stimuleringsmodel een versterkte toedeling van doeluitkeringen waarvoor in principe ook niet-groiegemeenten in aanmerking komen. De instrumenten van deze categorie zijn gericht op het bevorderen van de totstandkoming van voorzieningen (in de zin van onderwijsvoorzieningen, welzijnsvoorzieningen of groenvoorzieningen) of op stimulering van de economische ontwikkeling en met name de werkgelegenheid, dan wel hebben betrekking op verkeer en vervoer. Instrumenten die onder geen van genoemde aspecten vallen zijn hieronder geëvalueerd onder de categorie «overige instrumenten».

#### *Instrumenten ter stimulering van de totstandkoming van voorzieningen in groeikernen en groeisteden*

Het *BRW-beleid* is erop gericht per doelcategorie – oude industriesteden, achterstand regio's, groiegemeenten e.d. – achterstandsituaties ter zake van het welzijnsvoorzieningenniveau weg te werken. In de groeikernen is geen sprake van een weg te werken eenmalige achterstand, maar van de noodzaak de ontwikkeling van het voorzieningenniveau gelijke tred te laten houden met de bevolkingstoename.

De specifieke effecten van het BRW-beleid kunnen overigens niet geëvalueerd worden los van het gehele groeikernenbeleid. Het groeikernenbeleid behelst een integrale ontwikkeling van nieuwe stedelijke gebieden mede in relatie tot de donorstad. Het BRW-beleid vormt hiervan de welzijnscomponent. Naarmate het lukt het voorzieningenniveau gelijke tred te laten houden met de bevolkingstoename, heeft het BRW-beleid een positieve invloed op het bereiken van een gebundelde deconcentratie zoals die met het groeikernenbeleid wordt beoogd. Het aangeven van de effecten van het gevoerde beleid ten aanzien van de groiegemeenten is moeilijk, omdat geen vergelijkingssituatie aanwezig is waarin het instrument niet is ingezet. Wel bruikbaar als referentie is het rekenmodel van noodzakelijke voorzieningen dat ten behoeve van het BRW-beleid is opgesteld en dat, zoals bij de genoemde evaluatie van de verfijningsregeling door de SEO is vastgesteld, in grote lijnen overeenkomt met wat elders in Nederland in vergelijkbare (statistische) situaties wordt aangetroffen.

Lopend onderzoek naar de werking van het BRW-beleid geeft een indicatie van een positieve invloed van het beleid, in het bijzonder waar het om de omschakelingsprocessen in de samenleving gaat die gepaard gaan met de snelle groei.

Om het voorzieningenpakket volledig te realiseren werd een totaal bedrag van 325 mln. voor 1981–1984 nodig geacht voor alle categorieën te zamen. Om louter budgettaire redenen is niet meer dan 146 mln. beschikbaar gekomen, waarvan bij het opstellen van de begrotingen van CRM en van EZ voor 1982 46 mln. is weggevallen.

Onderstaande tabel geeft een illustratie van de ontwikkelingen op het terrein van de welzijnsvoorzieningen.

**Tabel 9. Welzijnsvoorzieningen in 1975 en 1980**

Toestand per	Groeikernen		Groeisteden		Nederland <sup>1</sup>	
	1975	1980	1975	1980	1975	1980
Velden en banen (per 1000 inw.)	1,07	0,66	1,30	1,37	1,38	1,79
Sportzalen en -hallen (per 100 000 inw.)	4,39	3,72	2,14	3,10	3,83	6,28
Zwembaden (per 100 000 inw.)	5,40	2,66	2,86	3,58	6,63	6,28
Overige accommodaties (per 1000 inw.)	0,53	0,33	0,56	0,70	0,52	0,66

<sup>1</sup> «Nederland» is uiteraard statistisch niet geheel vergelijkbaar met de groeigemeenten.

Bron: Sociaal-Culturele Statistiek, CRM.

In de eerste periode 1973–1976 was er nog geen sprake van een meerjarig welzijnsplanning waarbinnen de gemeenten zelf hun projecten rangschikken. In de tweede (en derde) periode is de planvorming vergaand gedecentraliseerd en trad het Rijk meer op de achtergrond. Het BRW-beleid heeft door zijn systematiek in met name de periode 1977–1980 een positieve invloed gehad op het tot stand komen van een geïntegreerd en planmatig aangepakt gemeentelijk welzijnsbeleid. De gehanteerde procedures en beoordelingscriteria lopen vooruit op een gedecentraliseerde besluitvorming op dit gebied. Dit heeft er mede toe geleid, dat de gemeenten gedwongen werden om de exploitatieconsequenties in beschouwing te nemen bij het investeringsbeleid. Immers, de gemeenten zijn zelf de verantwoordelijkheid gaan dragen voor de aard en de vorm van de te treffen voorzieningen. De voorwaarden voor een betaalbare exploitatie liggen daarmee in gemeentehanden.

Onderzocht is of andere vormen van subsidieverlening tot een geringer budgettair beslag zouden leiden, zoals versleuteling via het Gemeentefonds. Dit blijkt niet het geval te zijn zonder afwenteling.

Afgezien van de effecten op de doelstelling zijn de uitgaven per beleidsperiode volstrekt beheersbaar. Aan het begin van elke beleidsperiode wordt het beschikbare budget vastgesteld. Het ligt in de bedoeling om het BRW-beleid te laten opgaan in de Kaderwet Specifiek Welzijn, waarvan de datum van in werking treden nog onzeker is. De groeigemeenten rekenen op een welzijnscomponent in het instrumentarium tot aan het in werking treden van de Kaderwet.

Voor een *openluchtrecreatiesubsidie* komen in het algemeen slechts in aanmerking recreatievoorzieningen met een functie die het lokale belang overstijgt. Dit geldt ook voor voorzieningen in groeigemeenten, waarbij evenwel niet de groeistatus maar de eventueel daaruit ontstane tekorten aan recreatieplaatsen beweegreden zijn om eventuele plannen subsidiabel te verklaren. Uit de betreffende begrotingsartikelen voor openluchtrecreatie wordt bij uitzondering ook subsidie verleend ten behoeve van lokale

recreatievoorzieningen in het kader van het beleid ten aanzien van openluchtrecreatie en wonen. Het betreft bovenwijkse groenvoorzieningen in de bebouwde kom of stadsrand van gemeenten die de grootste achterstand hebben in het aanbod van stedelijke recreatie.

In de praktijk is dit beleidsonderdeel zich gaan richten op 25 gemeenten te weten: de vier grote steden, de groeigemeenten en de gemeenten Leeuwarden, Leiden en Zaanstad. Voor de groeigemeenten gaat het vooral om groenvoorzieningen in de nieuwe gebieden. Groenvoorzieningen worden dan alleen gesubsidieerd in zoverre deze niet ten laste van omslagkosten (lokatie subsidie) kunnen worden gebracht in het kader van bestemmingsplannen.

De ervaringen met gerealiseerde *multifunctionele accommodaties* hebben geleerd, dat de investerings- en exploitatielasten inderdaad verminderen en dat de gebruikswaarde wordt verhoogd door de gecombineerde opzet. De stimulans die van een geïntegreerd project uitgaat op de samenlevingsopbouw is minder goed te meten. Het intensieve gebruik van deze accommodaties is er echter een indicatie voor.

In enkele groeigemeenten kan worden geconstateerd, dat het multifunctioneel opzetten van welzijnsvoorzieningen tot gemeentelijk beleid is verheven. De vraag speelt of het instrument thans niet voldoende goede voorbeelden heeft geïnduceerd en of daarom het experiment niet beëindigd kan worden. De middelen zouden dan kunnen worden toegevoegd aan het reguliere welzijnsbeleid (BRW) in de groeikernen.

Een evaluatie in dit rapport van het instrument *scholenbouwplan* ontbreekt omdat het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen op dit punt geen medewerking heeft gegeven. Volstaan wordt daarom met de opmerking dat het bij dit instrument gaat om het geven van een zekere prioriteit aan groeikernen en groeisteden middels extra puntentoekenning bij het verlenen van gunningen ter zake van de stichting of uitbreiding van schoolgebouwen.

#### *Instrumenten ter stimulering van de economische ontwikkeling in groeikernen en groeisteden*

De effectiviteit van instrumenten die de overheid hanteert ter bevordering van de economische ontwikkeling inzonderheid de werkgelegenheid is in het algemeen moeilijk vast te stellen. Dit probleem wordt als zodanig gesignaleerd in het rapport Heroverweging Steun Bedrijfsleven (1981). Het geldt eveneens voor de Premiereregeling Stimulering en Ontwikkeling Lelystad (PSOL), voor de WIR-ROT, het voorwaardenscheppend infrastructuurbeleid en voor de bijdrageregeling verplaatsingskosten. Het is in het algemeen niet mogelijk na te gaan of en zo ja in welke mate, het instrument invloed heeft gehad op de beslissing een bedrijf te vestigen in dan wel te verplaatsen naar een groeikern of groeistad.

De *WIR-ROT* is bovendien pas in 1978 in werking getreden. Wel kan worden geconstateerd dat het aantal tot 1 juli 1981 afgegeven positieve beschikkingen 223 bedraagt, waarmee gelet op de daarmee in het geding zijnde opgegeven investeringsbedragen van in totaal ca. 341 mln. vermoedelijk 38 mln. ROT gemoeid is.

Het *voorwaardenscheppend infrastructuurbeleid* is met ingang van de tweede helft van 1981 aanmerkelijk gewijzigd. Mogelijkheden voor een evaluatie van dit nieuwe beleid ontbreken derhalve nog, definitieve gegevens over de besteding van middelen zijn nog niet beschikbaar. Wel zijn het tot de tweede helft van 1981 gevoerde EZ-infrastructuurbeleid en de effecten hiervan uitgebreid in de Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1981 t/m 1985 aan de orde gekomen. Met een verwijzing naar deze Nota wordt hier volstaan. Tevens kan opgemerkt worden, dat het EZ-infrastructuurbeleid onderwerp is van de heroverwegingsexercitie van het regionaal-economisch beleid. Overigens zijn vanuit zowel de oude begrotingspost «bijdragen industrieterreinen» alsook uit de infrastructuurgelden regelmatig – de ene kern wat meer en frequenter dan de andere groeikern – gelden naar de groeikernen toegevoeld.

Sinds de instelling van de *PSOL* in 1968 zijn 47 van de 55 aanvragen toegekend. In het totaal beliepen deze aanvragen een bedrag van 17 mln., terwijl de betrokken projecten goed waren voor 2024 arbeidsplaatsen. Vijftwintig procent van de op de bedrijfsterreinen van Lelystad aanwezige arbeidsplaatsen zijn mede via de *PSOL* tot stand gekomen. Van alle contacten tussen Lelystad en belangstellende bedrijven die op initiatief van de bedrijven tot stand kwamen, vinden de meeste de aanleiding in de bekendheid met de *PSOL*. Het bestaan van de *PSOL* werkt kennelijk als een positieve vestigingsfactor voor Lelystad. Overigens is de *PSOL* niet los te zien van het complex van instrumenten, dat gericht is op de ontwikkeling van Lelystad. De erkenning door het Rijk van een bijzondere verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van Lelystad wordt in de *PSOL* tot uiting gebracht. Het is een teken van de bereidheid van het Rijk om gedurende vele jaren een speciaal en, in de richting van burger en bestuurders consistent, ontwikkelingsbeleid te voeren. De ontoereikende ontsluiting van het in grotendeels onontgonnen land gelegen Lelystad is dan ook een belangrijk motief geweest voor de verlenging van de *PSOL*. De spoorlijn naar Amsterdam is nog niet aangelegd en *RW 6* is zeer recent in enkelspansuitvoering voor het verkeer opengesteld. Lelystad blijft nog jaren een nadelige concurrentiepositie behouden.

#### *Instrumenten met betrekking tot verkeer en vervoer bij en in groeikernen en groeisteden*

De *bijdrageregeling stedelijke verkeersvoorzieningen* is een instrument van het rijksbeleid op het gebied van verkeer en vervoer, dat er onder meer op gericht is de hinder van het verkeer voor het stedelijk gebied zoveel mogelijk te beperken om daarmee het leef-, werk- en winkelklimaat zo gunstig mogelijk te maken. Het toekennen van bijdragen aan stedelijke infrastructuur ondersteunt het regionaal sociaal-economisch beleid, het groeikernenbeleid en de stadsvernieuwing aan welke aspecten een hoge prioriteit wordt gegeven.

De regeling heeft in haar algemeenheid tot op heden stimulerend gewerkt. Ten aanzien van gemeenten met een groeifunctie heeft de regeling in zekere mate een complementair karakter. Er is echter ook per project niet aan te geven, welk gedeelte toe te rekenen is aan de genoemde beleidsaspecten.

Met betrekking tot het doen van *investeringen in nieuwe spoorlijnen* wordt er in relatie met het ruimtelijk beleid naar gestreefd zoveel mogelijk te bouwen langs de bestaande spoorlijnen en in sommige gevallen een raillijn naar grote woongebieden aan te leggen. Tot nu toe zijn er vier onderdelen vallend onder het artikel nieuwe raillijnen die mede van belang zijn voor het groeikernenbeleid: de Zoetermeerlijn, de Nieuwegeinlijn, de Flevolijn, de metrolijn naar Spijkenisse, en meer in het algemeen het aanleggen van nieuwe spoorweghaltes. Aan te geven is echter niet hoe zwaar dit belang zou moeten worden ingeschat.

Omdat de nadruk van het huidige beleid voornamelijk ligt bij het bouwen langs de bestaande railinfrastructuur, zijn er momenteel geen plannen om nieuwe spoorlijnen aan te leggen ten behoeve van nieuwe uitleggebieden.

Door de sterk stijgende loonkosten en het achterblijven van de opbrengsten werden de tekorten van het openbaar vervoer een te grote last voor de gemeenten. Dat was reden om met ingang van 1976 de *afdekking van de stedelijke tekorten openbaar vervoer* voor rijksrekening te nemen. De opbrengsten en tekorten worden niet per lijn uitgesplitst. Het is dan ook niet mogelijk het overigens zeer geringe aandeel aan te geven van de afdekking van de exploitatietekorten van het openbaar vervoer in de uitleggebieden van de groeikernen en groeisteden.

De *aanleg van rijkswegen* vindt plaats op basis van het Rijkswegenplan. De geplande maaswijdte van het rijkswegennet is zodanig dat alle groeikernen en groeisteden zich in de directe nabijheid van een of meer rijkswegen



bevinden. Er kan niet gesteld worden dat speciaal ten behoeve van de groeikernen en groeisteden rijkswegen worden aangelegd. Wel is de aanleg van sommige rijkswegen mede daarvoor van belang. In het algemeen werkt een goed beleid op het gebied van groeikernen en groeisteden beperkend op de behoefte aan hoofdwegeninfrastructuur. Voor het overige wordt verwezen naar het rapport Heroverweging landwegen en oeververbindingen, waar ook aspecten van het groeikernenbeleid aan de orde komen.

#### *Overige instrumenten*

De *lokatiesubsidie* is een volkshuisvestingsinstrument waarmee wordt beoogd de grondprijs voor de gesubsidieerde woningbouw te beheersen. Daartoe wordt jaarlijks een norm-grondprijs vastgesteld. Blijken nu de werkelijke kosten hoger te zijn dan wordt het verschil in de vorm van de lokatiesubsidie aan de eigenaar vergoed. De kostprijs van de grond wordt opgebouwd uit een veelheid van factoren: verwervingskosten van de grond, kosten van bouwrijpmaken, aan het plan toe te rekenen omslagkosten, kosten van voorbereiding, van planvorming. In zeer nauw overleg met en onder goedkeuring van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt bepaald welke kosten metterdaad aan de grond worden toegerekend. Het effect van de lokatiesubsidie is dat de ontwikkeling van planologisch gewenste lokaties mogelijk wordt, die zonder dit instrument voor de sociale woningbouw boven het normkostenniveau zouden uitstijgen, dus te duur zouden zijn.

De combinatie van twee vooropgestelde randvoorwaarden nl. het planologisch beleid dat de gewenste lokaties aanwijst en het huur- en subsidiebeleid dat een beheersing van de woonlasten beoogt leidt in feite onvermijdelijk tot een instrument als de lokatiesubsidie. Waar het immers om gaat is – gegeven een bepaalde lokatie – boven het normbedrag andere kostendragers te zoeken dan de toekomstige eigenaar (en via deze eventueel de huurder) van woningen in de sociale sector, voor kosten die met de ontwikkeling van de lokatie samenhangen: de eigenaar draagt de kosten tot de norm.

Nu is de lokatiesubsidie niet de enige kostendrager voor voorzieningen die geheel of gedeeltelijk noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van een bepaalde lokatie. Bij voorbeeld: vergt de ontwikkeling van een lokatie een aanpassing van het rijkswegennet of het provinciale wegennet, of de aanleg van een extra NS-station of de uitbreiding van een grootschalig recreatiegebied, dan zijn daarvoor andere kostendragers. Deze zaken worden niet aan de grond toegerekend. Hier gaat het om de kosten die direct met de ontwikkeling van de lokatie op zich zijn gemoeid.

In de huidige verdeling van verantwoordelijkheden tussen de diverse overheidslagen kan het systeem van de grondkostenbeoordeling en de lokatiesubsidie een adequaat middel worden genoemd om het ermee beoogde doel te bereiken. Overigens is voor dit systeem een alternatief middel in voorbereiding (zie Nota Standpuntbepaling Decentralisatie Volkshuisvesting).

Het financiële instrument *plankosten* behelst twee soorten uitkeringen: een bijdrage aan de kosten van de regionale coördinatiebureaus en een tegemoetkoming aan de groeigemeenten in de kosten van het opstellen van structuurplannen.

De mede dankzij de regionale stuurgroepen en hun bureaus in vrij snel tempo opgedane ervaring stelt de groeigemeenten steeds meer in staat de taakuitvoering adequaat ter hand te nemen. De gestadige stijging van de productiecijfers in de afgelopen jaren illustreert dit. De woningbouwproductie in de groeikernen en groeisteden die nu reeds enige jaren als zodanig fungeren heeft het gewenste niveau bereikt. Dit roept de vraag op naar de noodzaak van het voortbestaan van de stuurgroepen en de coördinatiebureaus in hun huidige vorm. Vastgesteld is dat de werkzaamheden geleidelijk verschuiven naar het provinciale taakveld. Dat deze verschuiving

in de naaste toekomst versterkt zal worden door het decentralisatiestreven, spreekt voor zich. Deze taakverkleining en accentverschuiving hebben geleid tot de conclusie, dat de relatie tussen Rijk en provincie/gemeente weer kan terugvallen op de normale lijnen en de stuurgroepen en coördinatiebureaus een intra-provinciale afstemming kunnen (blijven) verzorgen. De mogelijkheid van incidentele deelname van rijksvertegenwoordigers ten behoeve van specifieke kwesties doet daaraan niet af. Voorstellen zijn dan ook in voorbereiding om de rijksbijdrage geleidelijk te laten verdwijnen.

De te ontwikkelen bouwlocatie is zeker bij startende groeikernen in veel gevallen van grote omvang. De kosten van een structuurplan van die omvang zijn voor de gemeenten relatief hoog. Het feit dat deze in de methodiek van de grondkostenberekening (anders dan de bestemmingsplankosten) niet aan de grond kunnen worden toegerekend, heeft ertoe geleid een specifieke bijdrage ter beschikking te stellen ten einde het opstellen van structuurplannen te bevorderen. Aansluitend bij het streven de bijdragen van het Rijk aan gemeenten zoveel mogelijk te objectiveren, is de mogelijkheid onderzocht de bijdragen voor structuurplankosten onder te brengen in de verfijning groeikernen onder gelijktijdige verhoging van het basisbedrag van de verfijning. Deze mogelijkheden lijken te bestaan. De voorstellen een overheveling te bewerkstelligen van een gedeelte van de rijksmiddelen ten behoeve van de in deze paragraaf bedoelde activiteiten naar het Gemeentefonds zijn in voorbereiding.

### **2.3. Andere instrumenten**

Andere instrumenten die zonder wezenlijke wijziging in de mate van realisering van de doelstellingen tot een geringer budgettair beslag kunnen leiden, zijn niet goed denkbaar. Om het budgettair beslag toch zo klein mogelijk te houden, verdient het aanbeveling het restrictieve beleid met betrekking tot de verstedelijking in de suburbane zones rond de stadsgewesten voort te zetten en zo mogelijk aan te scherpen. Bij het formuleren van het groeikernenbeleid was dat restrictieve beleid uitgangspunt. De taakstelling is daarop gebaseerd. In een aantal gevallen blijkt de beschikbare capaciteit in de stadsgewesten inmiddels groter te zijn dan bij de aanwijzing werd verondersteld, met als gevolg verdichting van het bestaande stedelijke gebied en van de bouwplannen voor de nieuwe lokaties. Budgettair brengt dat geen verlichting omdat de verdichtingen in de groeilokaties in de subsidietoezeggingen zijn verdisconteerd. Omgekeerd dreigt wel een lastenverhoging – in ieder geval voor de desbetreffende gemeenten – als de capaciteit in die lokaties niet in het voorziene tempo kan worden benut.

Dit vormt een extra motief om het restrictieve beleid in de suburbane zones rond de stadsgewesten niet te laten verslappen. De werkgroep signaleert daarom, dat het van belang is bij de jaarlijkse verdeling van de woningbouwcontingenten hiermee rekening te blijven houden en aan dit punt bij de herziening van de Structuurschets voor de Verstedelijking de nodige aandacht te schenken.

### **2.4. Conclusies**

Resumerend kan ter zake van de evaluatie van het beleid in algemene zin het volgende worden gesteld:

- de geformuleerde doelstellingen zijn redelijk meetbaar ondanks het feit dat de gewenste statische gegevens niet altijd in de meest gewenste vorm voorhanden zijn en met afleidingen moet worden gewerkt;
- het groeikernenbeleid levert over het algemeen een bijdrage aan de realisatie van de gestelde doelen, waarbij van belang is dat de doelstellingen van de Verstedelijkingsnota gericht zijn op de periode 1980–1990, een periode dus die pas onlangs is ingegaan. Een evaluatie van het beleid is daardoor eigenlijk nog niet goed mogelijk;
- de huidige ontwikkelingen en inzichten geven geen aanleiding om de doelstellingen te herzien;

– de opbouw van het instrumentarium moet er zorg voor dragen dat de groeigemeenten hun taak kunnen vervullen zonder in financiële moeilijkheden te geraken. De instrumenten van de eerste en derde trap van het stimuleringsmodel functioneren in dat opzicht voldoende. De hoofdinfrastructuursubsidie neemt de belangrijkste verstorende factor voor de gemeentebegroting weg en de verfijningsregeling groeikernen geeft de gemeenten voldoende zekerheid om een op de taak berekend ambtelijk apparaat op te bouwen en overige tijdelijk onrendabele investeringen af te dekken, zeker na de in 1982 uitgevoerde bijstelling. De tweede trap van het model functioneert niet altijd voldoende. Niet in alle gevallen is sprake geweest van een versterkte toedeling van middelen. Soms hebben andere prioriteiten zwaarder gewogen. Het voorzieningenniveau is op een aantal terreinen in de groeigemeenten achtergebleven.

### 3. BELEIDSVARIANTEN (DEEL C)

#### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal beleidsvarianten beschreven. De keuze van de varianten is mede bepaald door de hiernavolgende algemene uitgangspunten. Bij de varianten is aangegeven welke effecten zich zullen voordoen.

#### 3.2. Algemene uitgangspunten en overwegingen

##### 3.2.1. *Randvoorwaarden*

Het groeikernenbeleid is een onderdeel van het verstedelijkingsbeleid. Bij de uitvoering van dit beleid zijn bijna alle departementen betrokken maar in het bijzonder BiZa, Fin., VRO, V. en W., EZ en CRM. In de groeikernen en groeisteden wordt jaarlijks een aanzienlijk deel van het woningbouwprogramma gerealiseerd in het kader van het volkshuisvestingsbeleid.

In dit rapport vormen het verstedelijkingsbeleid en het volkshuisvestingsbeleid als zodanig geen onderwerp van heroverweging. Dit houdt in dat de doelstellingen van het verstedelijkingsbeleid buiten beschouwing zijn gebleven en dat de omvang van het jaarlijkse landelijke woningbouwprogramma als gegeven randvoorwaarde is beschouwd. De opgenomen beleidsvarianten hebben daarop dan ook geen betrekking.

Voorts wordt opgemerkt dat enkele ontwikkelde bezuinigingsmogelijkheden een zodanige weerslag hebben op het huur- en subsidiebeleid, dat – zoals in het vervolg zal worden aangegeven – aan de praktische waarde ervan sterk kan worden getwijfeld.

##### 3.2.2. *Overwegingen stoelend op het lange-termijnkarakter van het beleid*

De voorbereiding en uitvoering van het groeikernenbeleid is een zaak van lange termijn. Dit gegeven beïnvloedt in sterke mate de mogelijkheden tot ombuigingen die in de periode 1982–1986 reeds effect hebben. Bij de onderhavige studie dienen daarom de volgende belangrijke overwegingen in de beschouwingen te worden betrokken.

In de eerste plaats zullen naar alle waarschijnlijkheid de thans in uitvoering genomen plannen tot exploitatieverliezen leiden als deze plannen niet of slechts gedeeltelijk zouden worden voltooid.

In de tweede plaats leiden ombuigingen in de huidige plannen tot een terugval van geleverde beleidsinspanningen. De ervaring wijst uit dat als enige jaren later de noodzaak blijkt van nieuwe beleidsinspanningen op het terrein van de verstedelijking er aanzienlijke bestuurlijke en financiële instrumenten nodig zijn om het proces van uitvoering weer op gang te krijgen. Met betrekking tot de thans in uitvoering zijnde plannen die vaak van langlopende aard zijn heeft de rijksoverheid zich verplicht de aan deze plannen verbonden financiële verplichtingen voor het Rijk na te komen gedurende de uitvoering van de projecten. Het niet of in mindere mate nakomen van deze verplichtingen zal een verzwarende inhoud van de lasten die voor rekening komen van de lagere overheden.

Voor de projecten die nog niet in uitvoering genomen zijn geldt, dat de ruimte voor het doorvoeren van beleidswijzigingen geringer wordt naarmate de plannen in een verder gevorderd stadium van voorbereiding verkeren. De lange procedure van voorbereiding schept een situatie met tal van bestuurlijke verplichtingen, omdat in deze fase afspraken worden gemaakt met de lagere overheden.

In de derde plaats zijn in het verleden reeds omvangrijke investeringen verricht. Bij een aantal van deze investeringen leidt een vroegtijdige beëindiging van de groeitaak tot kapitaalverlies. In dat licht zijn de volgende cijfers van belang.

Volgens de thans vigerende taakstellingen van de groeikernen en groeisteden zullen in totaal, dat wil zeggen vanaf 1974 tot en met het voltooiën van de taken, ca. 230 000 woningen worden gebouwd. Aan hoofdinfrastructuurvoorzieningen is daarbij gerekend op investeringen van ca. 1353 mln. dat wil zeggen ca. 5882 gld. per woning. Tot en met 1982 zullen 125 000 woningen zijn gerealiseerd en zullen verplichtingen ter hoogte van 849 mln. op de hoofdinfrastructuur zijn aangegaan, dat wil zeggen 6768 gld. per woning. Er resteert dan te bouwen 104 500 woningen en te investeren 503 mln., dat wil zeggen ca. 4819 gld. per woning.<sup>1</sup> Van de verrichte grondaankopen door de groeigemeenten ten behoeve van hun toekomstige taakvervulling is geen overzicht beschikbaar. De indruk bestaat, dat het hier om grote bedragen gaat.

Uit het verloop van deze bedragen kan worden opgemaakt dat een deel van de investeringen in de periode tot en met 1982 voor-investeringen zijn ten behoeve van de woningbouw van na 1982. Bij het stilleggen van de uitvoering van de thans reeds vastliggende taken zouden deze investeringen onbenut blijven.

### 3.2.3. Financiële relatie tussen Rijk en groeigemeenten

Gelet op de lange looptijd van projecten in groeikernen en groeisteden met name op het gebied van de hoofdinfrastructuur is het niet mogelijk de financiële betrokkenheid van het Rijk direct voor het geheel in verplichtingen vast te leggen. Niettemin is zekerheid omtrent de financiering noodzakelijk in verband met het gemeentelijk-financiële beleid en de uitvoering van de groeitaak. De financiële relatie tussen Rijk en gemeenten met betrekking tot de hoofdinfrastructuur wordt daarom geleidelijk concreter naarmate de voorbereiding en uitvoering vordert. Dit kan als volgt worden toegelicht.

Wanneer inzicht bestaat in de globale opzet van een nieuw, omvangrijk uitlegebied en daarmee het principe van de gewenste hoofdontsluiting is aangegeven, spreekt de Minister van VRO zich (na advisering door de Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden) uit over zijn bijdrage. Hij verklaart zich in principe akkoord met de opzet (al of niet onder voorwaarde van zekere wijzigingen). Tevens stelt hij vast welke elementen als hoofdontsluiting naar zijn overtuiging voor rekening van het Rijk dienen te komen. Hij verklaart zich bereid om in principe de kosten daarvan te dragen. Aan deze toezegging, die als «potentiële verplichting» wordt aangeduid, kan de gemeente reeds globale aanspraken op een bijdrage ontfemen.

Ten behoeve van de financiële planning worden te verwachten claims op het budget oplopend naar de mate van hardheid en concreetheid onderscheiden in de volgende vijf categorieën:

- te verwachten aanvragen van nieuw aan te wijzen groeigemeenten;
- te verwachten nieuwe aanvragen van fungerende groeikernen;
- te verwachten aanvullende aanvragen;
- aanvragen in behandeling;
- toezegging.

Naarmate de voorbereiding vordert en delen van de hoofdontsluiting naar rato van de taakuitvoering aangelegd moeten worden, verbindt het Rijk zich door middel van een beschikking tot het vergoeden van de kosten die de gemeente zal maken voor de uitvoering van een bepaald element van de hoofdontsluiting, volgens een uitgewerkt en goedgekeurd bestek. Deze beschikking houdt tevens de toestemming tot gunning van het werk in. Pas hier spreekt men van een juridische verplichting van het Rijk.

Al naar gelang het werk vordert, volgen de betalingen op declaraties die de gemeente bij het Rijk indient. De financiële planning aan de hand van de vijf genoemde categorieën claims op het budget biedt inzicht in het tempo, waarin voortvloeiend uit toezeggingen juridische verplichtingen zullen worden aangegaan en het tempo waarin die tot betalingen zullen leiden.

---

<sup>1</sup> In deze cijferopstelling zijn Almere en Lelystad buiten beschouwing gelaten. Hetzelfde geldt voor wat betreft toekomstige taakstellingen en taakuitbreidingen. De onzekerheden omtrent de kosten van de infrastructuur zijn te groot om bruikbare indicaties te geven. Alleen gemeentelijke schattingen zijn beschikbaar.

Overigens is als eerder is aangegeven van een aantal posten de financiële relatie met het groeikernenbeleid niet bij benadering te kwantificeren. In dit rapport worden deze instrumenten niet heroverwogen. Alleen die instrumenten zijn in beschouwing genomen die of wel specifiek voor deze gemeenten bestemd zijn, of wel in kwantitatieve zin met prioriteit voor de groeikernen en groeisteden worden ingezet. Voor de posten die niet bij benadering zijn te kwantificeren, wordt verwezen naar de conclusie in paragraaf 1.3.

### **3.3. Denkbare bezuinigingsmogelijkheden**

In deze paragraaf wordt in algemene zin ingegaan op de verschillende beleidsvarianten die denkbaar zijn indien op het groeikernenbeleid bezuinigd zou moeten worden. De werkgroep heeft successievelijk aandacht besteed aan de volgende typen varianten:

1. taakstellingsvarianten, gebaseerd op wijzigingen in de woningbouw-taakstelling van groeikernen en groeisteden;
2. voorzieningenniveaurovarianten, betrekking hebbend op een andere inzet van instrumenten bij gegeven taakstellingen;
3. varianten, die een toepassing vormen van de profijtgedachte;
4. varianten, die een wijziging inhouden van de bestuurlijke en organisatorische aanpak van het beleid.

#### *3.3.1. Taakstellingsvarianten*

In beginsel zouden er bezuinigingsmogelijkheden gelegen kunnen zijn in het aanbrengen van mutaties in de woningbouw-taken van de groeigemeenten, waarbij gedacht kan worden aan zowel het totaal van de taakstellingen, dat wil zeggen wijzigen van het totaal aantal te bouwen woningen in de desbetreffende lokatie over een meerjarige periode, als aan fasering binnen de taakstellingen. De meest voor de hand liggende kostenbesparing treedt op wanneer er minder woningen in de groeigemeenten worden gebouwd zonder vervangende woningbouw elders. Een dergelijke variant is echter in strijd met de randvoorwaarde (par. 3.2.1), dat een beleidsvariant geen aantasting mag inhouden van het jaarlijkse landelijke woningbouw-programma, en is derhalve niet verder uitgewerkt. Er resteren nu twee mogelijkheden:

- er worden geen nieuwe groeikernen en groeisteden meer aangewezen en na voltooiing van de huidige taakstellingen (par. 1.2) worden nieuwe woningen elders gebouwd;
- er wordt een tussentijdse verlaging aangebracht in de taakstellingen onder gelijktijdige realisatie elders van de daarmee in het geding zijnde woningen.

Voor beide (sub)varianten geldt, dat deze pas op lange termijn effect zullen hebben en geen besparingen opleveren in de periode 1982–1986, althans zeker niet bij de eerstgenoemde variant. Bij de laatstgenoemde variant is het van belang op te merken dat het in de praktijk moeilijk zal zijn om op een dergelijke korte termijn vervangende bouwlokaties te vinden. Een van de redenen waarom de huidige groeikernen zijn aangewezen, is gelegen in het feit dat destijds in 1976–1978 geen operationeel alternatief voorhanden was. Bovendien zullen de investeringen die reeds zijn gedaan voor een deel ongebruikt blijven, terwijl extra investeringen nodig zijn om bouwlokaties elders van de grond te krijgen.

Kernpunt bij de taakstellingsvarianten is de vraag of de verschuiving van de woningbouw-taak naar alternatieve lokaties, waarop deze varianten voor een belangrijk deel zijn gebaseerd, per saldo (en op termijn) zal leiden tot besparingen in de uitgaven. Op dit kostenvraagstuk wordt hieronder nader ingegaan.

### 3.3.1.1. Kostenvergelijking van alternatieve bouwlocaties

Voor vervangende woningbouw elders in de betrokken stadsgewesten doen zich grosso modo twee mogelijkheden voor:

- in of aan de donorsteden;
- in (kleine) gemeenten in de niet of nauwelijks geurbaniseerde gebieden.

Voor het doen van een verantwoorde keuze uit deze mogelijkheden is het nodig over voldoende gegevens te beschikken. De gegevens waarover thans kan worden beschikt, laten nog geen concrete uitspraken toe. Naar aanleiding van recent verricht onderzoek kan hierover het volgende worden opgemerkt.

Het Nederlands Economisch Instituut (NEI) te Rotterdam heeft in 1981 in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een rapport gepubliceerd over de investeringskosten van woonwijken op alternatieve lokaties<sup>2</sup>. Het gaat bij deze studie in beginsel om een raming van de investeringskosten van de stichting van een wijk op alternatieve lokaties, die steeds of aan de rand van een stad of op enige afstand van de desbetreffende stad zijn gelegen. Onder investeringskosten worden uitsluitend de geïnvesteerde bedragen begrepen en niet de rentelasten; voorts gaat het om alle geïnvesteerde bedragen, onafhankelijk van de mate waarin eventuele opbrengsten uit de investeringen naar de investeerder terugvloeien.

Bij deze studie kunnen de volgende kanttekeningen geplaatst worden:

- de studie levert geen maatschappelijke kosten-batenanalyse voor de twee alternatieve bouwlocaties op;
- het gaat hier om een algemeen, studie-mathematisch geformuleerd model;
- onder de alternatieve bouwlocaties die in deze studie worden beschouwd is wel begrepen bouw aan de stad, doch niet bouw binnen de stad.

Aangezien in dit rapport een algemeen, mathematisch model is geformuleerd, kon daarbij per definitie geen rekening worden gehouden met de concrete situatie met betrekking tot bij voorbeeld het voorzieningenniveau op de verkeersinfrastructuur, die bij toepassing van dit model op een bepaald geval wordt aangetroffen. De conclusie van dit rapport luidt, dat het tot stand brengen van perifere uitbreidingen aan een bestaande stad in het algemeen minder investeringskosten met zich brengt dan het stichten van een wijk op enige afstand van de betreffende stad.

Een tweede onderzoek eveneens in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is een studie van de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam naar de verschillen in kosten en baten bij woningvoorziening door middel van stadsvernieuwing en bij woningbouw in groeikernen. Dit onderzoek, dat overigens nog niet helemaal is afgerond, maakt geen gebruik van een rekenmodel zoals het NEI deed, maar van een reeks kostencomponenten waarover bij gemeenten informatie is verzameld.

De conclusie van dit onderzoek luidt dat stadsvernieuwing voor Rijk en gemeenten samen in totaal duurder is dan woningbouw in groeikernen. Een tweede conclusie is, dat wanneer aan de hand van het NEI-onderzoek ook rekening wordt gehouden met de (infrastructuur)verbinding donorstad en groeikern, de woningbouw in groeikernen weliswaar per woning duurder wordt, maar desondanks toch goedkoper blijft dan stadsvernieuwing. Ook bij dit rapport moet worden opgemerkt dat de conclusie alleen geldt voor de fictieve stadsvernieuwingswijk en de fictieve groeikernwijk die ten behoeve van dit onderzoek zijn gedefinieerd.

In de praktijk moeten de conclusies van beide onderzoeken met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd. Indien men zou constateren dat per definitie een uitbreiding van de bestaande stad altijd goedkoper is dan bouwen in een groeikern en dat dit op zijn beurt weer goedkoper is dan stadsvernieuwing, gaat men voorbij aan de feitelijk bestaande verschil-

---

<sup>2</sup> De investeringskosten van woonwijken op alternatieve lokaties; «De prijs van een woning», NEI, Rotterdam, maart 1981.

len per lokatie. Deze verschillen kunnen zowel betrekking hebben op de fysieke kenmerken en de bestaande inrichting als op de bestuurlijke verhoudingen.

Tevens dient te worden bedacht dat de voor de hand liggende en «goedkope» uitbreidingsmogelijkheden grenzend aan de bestaande stad in het verleden reeds voor de verstedelijking zijn benut. De werkelijke kosten (waarbij nog wordt afgezien van de beheerskosten) zullen van geval tot geval verschillen. Een overzichtelijk beeld van de voor- en nadelen van de woningbouw op de verschillende lokaties in de stadsgewesten rond de grote steden kan pas worden verkregen na het uitbrengen van de herziening van de Structuurschets voor de Verstedelijking.

Van de (extra) kosten van suburbanisatie is nauwelijks iets bekend. Op de korte termijn zal suburbanisatie besparingen in de woningbouwsfeer kunnen opleveren. Op de lange termijn zullen de kosten van infrastructuur, verkeer en vervoer en de instandhouding van het draagvlak de mogelijke besparingen kunnen overtreffen, nog afgezien van de gevolgen van het verlies van economisch waardevolle landbouwgronden en de schade voor natuur en landschap.

### 3.3.1.2. Concluderende opmerkingen

Wanneer men de verschillende mogelijkheden overziet, kan worden geconcludeerd dat in beginsel besparingsmogelijkheden aanwezig zijn door of wel tijdelijk, of wel definitief, nieuwe woningen niet in de groeigemeenten maar elders te bouwen. Bij deze mogelijkheden dient men zich te realiseren, dat een vermindering van de met een gemeente overeengekomen taakstelling de rijksoverheid de verplichting oplegt met deze gemeente een financiële regeling te treffen wanneer zij financieel nadeel ondervindt als gevolg van deze beslissing. Een en ander is vastgelegd in het rapport Financiële gevolgen van ombuiging van planologisch beleid (1977). Er moet derhalve rekening worden gehouden met schadeclaims en dus met extra uitgaven ten laste van de rijksbegroting.

De conclusies van het NEI-onderzoek zijn niet zonder meer hanteerbaar bij uitspraken in het kader van concrete beleidskeuzes. Algemeen geldende uitspraken in het kader van taakstellingsvarianten zijn op basis van dit onderzoek derhalve niet mogelijk. Thans vindt een verkenning plaats van de ruimtelijke mogelijkheden voor alternatieven voor de huidige lokaties in de groeigemeenten. Deze verkenning is nog niet afgerond. Uitspraken daarover zullen worden gedaan in de herziene Structuurschets voor de Verstedelijking.

Mogelijke besparingen als gevolg van een versterkte suburbanisatie zijn op dit moment bij gebrek aan nadere informatie niet aan te geven. Een versterkte suburbanisatie is overigens in strijd met het vigerende verstedelijkingsbeleid. Dit beleid vormt als zodanig geen onderwerp van heroverweging (par. 3.2.1).

Gezien het bovenstaande is het niet mogelijk een gekwantificeerde opgave te doen van besparingsmogelijkheden op grond van een verschuiving van de woningbouw naar bij voorbeeld de donorsteden. Dit neemt niet weg, dat bij de keuze van toekomstige bouwlokaties het kostenbewustzijn optimaal moet doorwerken. Dit zou bij voorbeeld kunnen inhouden, dat de provincies in streekplankader nog selectiever c.q. meer kostenbewust te werk dienen te gaan.

De werkgroep is van oordeel, dat in de procedure, die bij de aanwijzing van dergelijke lokaties wordt gevolgd, zo mogelijk nog groter aandacht moet worden geschonken aan de kosten van deze lokaties. De toepassing van het NEI-model kan een handvat bieden bij de beoordeling van de verschillende lokaties. Het SEO-onderzoek biedt vergelijkingsmateriaal waarmee eveneens concrete situaties beoordeeld kunnen worden.



Ten slotte is in dit verband een afzonderlijke opmerking op haar plaats over de instrumenten die tot de tweede trap van het stimuleringsmodel behoren. Het betreft hier een versterkte toeleiding naar de groeigemeenten van normale subsidies bij voorbeeld op het gebied van verkeer en vervoer. Bij de keuze van nieuwe bouwlocaties dienen namelijk de financiële effecten, die deze lokaties kunnen hebben voor de desbetreffende posten, mede in de afweging te worden betrokken. Het is in dit kader niet concreet aan te geven welke besparingen hier mogelijk zijn. Het staat echter wel vast dat de rendementen van reeds gedane investeringen op het gebied van rail- en weginfrastructuur, alsmede ten behoeve van het stedelijk openbaar vervoer, bij een zorgvuldige lokatiekeuze kunnen worden vergroot.

### 3.3.2. *Instrumentvarianten*

De tweede categorie varianten die in beschouwing is genomen betreft de mogelijkheid bezuinigingen aan te brengen in de inzet van de financiële instrumenten van het beleid onder handhaving van de taakstellingen. Van rijkswege worden de uitgaven die nodig zijn voor de infrastructuur, de lokatie en de voorzieningen thans reeds uiterst kritisch en nauwgezet getoetst. Het is echter denkbaar dat op deze en andere uitgaven verdergaande bezuinigingen kunnen worden aangebracht. Bij de onderstaande uitwerking van de instrumentvarianten, waarbij ook de verfijningsregeling groeikernen is gezien, is nagegaan of er mogelijkheden zijn in ieder geval 20% te bezuinigen op de inzet van elk instrument. Daarbij is waar mogelijk aangegeven, wat de gevolgen zijn voor onder meer de verkeersafwikkeling en de leefomstandigheden in de groeigemeenten en de bereidheid van deze gemeenten om de opgelegde taakstelling verder te realiseren.

#### 3.3.2.1. Hoofdinfrastructuursubsidie

De werkgroep heeft de mogelijkheden en gevolgen nagegaan van een bezuiniging van 20% op de hoofdinfrastructuursubsidie, waarbij het bezuinigingspercentage in de periode 1982–1987 geleidelijk oploopt van 4 in 1982 tot 20 in 1986 en 1987. Daarbij is om praktische redenen gekozen voor een benadering waarbij deze ombuigingsoperatie is gecombineerd met een bezuinigingsexercitie die noodzakelijk is geworden omdat de thans beschikbare middelen onvoldoende zijn om in de komende jaren te verwachten infrastructurele werken te kunnen uitvoeren. Een meer gedetailleerde weergave van de uitwerking van de 20%-variant van deze subsidie is opgenomen in bijlage 2.

In onderstaand overzicht is het verloop aangegeven van de bezuinigingen op de hoofdinfrastructuursubsidie in de periode 1982–1987 zoals die in de verdere uitwerking van de 20%-variant is gehanteerd (in mln. gld.):

1982	1983	1984	1985	1986	1987
6,0 (4%)	11,9 (8%)	18,0 (12%)	19,5 (16%)	24,4 (20%)	24,4 (20%)

Volgens het schema van het verloop van de hoofdinfrastructuursubsidie na toepassing van bepaalde sleutels is in de periode 1982–1987 aan middelen 1073 mln. benodigd. Wordt dit bedrag geconfronteerd met de beschikbare middelen na toepassing van een tot 20% oplopende ombuiging (van in totaal 104 mln.), dan resteert een tekort van 191 mln.

De mogelijkheden om dit tekort te verwerken zijn de volgende:

– schrappen en temporiseren van werken. Hierdoor kan het tekort in de periode worden teruggebracht tot 95 mln.;

- 10% extra temporisering waardoor het tekort nog eens met 68 mln. wordt teruggebracht tot 27 mln.;
- verdergaande ombuiging door nog meer dan 10% extra te temporiseren dan wel door de infrastructuur in de nog aan te wijzen groeikernen met een nieuwe of verlengde taakstelling later te starten dan voorgenomen is.

*Het schrappen en temporiseren* van voorgenomen werken is in beginsel uitvoerbaar. Uit een evaluatie van deze werken is gebleken, dat een aantal projecten geschrapt kan worden. Voorts kan een aantal projecten vergeleken met de gemeentelijke opgave wat naar de toekomst worden verschoven, omdat de aanleg ervan binnen de destijds verwachte realiseringstermijn niet geheel realistisch geacht moet worden<sup>3</sup>. Onder veronderstelling van benutting van overloop en protocolkosten binnen het kasplafond van VRO en compensatie van optredende kostenstijgingen uit de prijscompensatie van VRO kan aldus in de periode 1982–1987 96 mln. en in de periode 1988–1991 nog eens 31 mln. worden bezuinigd, met de aantekening, dat een groot deel van de getemporiseerde werken nu na 1991 moet worden betaald en tot het jaar 1988 geen ruimte meer is voor het opvangen van tegenvallers, laat staan dat er ruimte is voor nieuw beleid.

Verdere besparingsmogelijkheden moeten gevonden worden in *10% extra temporiseren*. De potentiële mogelijkheid van versobering in de opzet van de hoofdinfrastructuur levert namelijk geen substantiële besparingen op, ook niet voor wat betreft de werken in een latere fase, omdat de ICOG deze opzet nog voordat een toezegging wordt gedaan reeds op soberheid en doelmatigheid toetst en in de meerjarenramingen op deze wijze van toetsing wordt geanticipeerd. Ook van de mogelijkheid het subsidiepercentage terug te brengen van 100 naar 80 in de verwachting dat de gemeenten hierdoor gestimuleerd worden om ook zelf uiterst kritisch te toetsen, valt weinig effect te verwachten<sup>4</sup>. Bedacht dient te worden, dat de reeds aangewezen groeigemeenten op 100% subsidie rekenen en dit bij de recente onderhandelingen een belangrijke rol heeft gespeeld (bij voorbeeld in het geval van Amersfoort). Minstens zo belangrijk echter is, dat de resterende 20% op de grondexploitatie zou gaan drukken en voor wat betreft de gesubsidieerde woningbouw de lokatiesubsidie zou verhogen, terwijl ten aanzien van de overige bestemmingen – en daarmee voor het totale plan – de uitvoerbaarheid in het geding is, omdat de marktprijs erdoor overschreden wordt. Het eventuele bezuinigingseffect van zo'n maatregel schuilt dan ook niet in de 20% die ten laste van de gemeente zou worden gebracht, maar in het veronderstelde versoberingsgevolg doordat de gemeenten een eigen financieel belang krijgen. Dit effect is echter zuiver hypothetisch en bovendien – gezien het voorgaande – qua omvang slechts marginaal. In paragraaf 3.3.3.1 wordt in de beschouwing over de profijtgedachtevarianten nog eens op de mogelijkheid van verlaging van het subsidiepercentage ingegaan.

Rekeninghoudend met het probleem, dat de relatie tussen de mate van temporisering van de aanleg van hoofdinfrastructuur, de terugval in woningproductie en de totstandkoming van voorzieningen geheel afhankelijk is van de bouwplaats is er zeer globaal aangenomen, dat er structureel voor alle gemeenten te zamen 10% kan worden getemporiseerd zonder dat dit effect heeft op de woningproductie. De gemeenten zullen dan aangewezen zijn op noodontsluitingen, die mogelijk kostenverhogend kunnen werken en overlast veroorzaken. Gekort is op de projecten die bij de hiervoor genoemde bezuinigingen reeds enigermate zijn getemporiseerd.

*Verdergaande ombuiging* via nog meer temporisering bij reeds aangewezen groeikernen zal naar verwachting leiden tot produktieverlies bij de woningbouw en tot afname van de bestuurlijke bereidheid van de gemeenten de groeitaak uit te voeren. Tevens zijn er effecten te verwachten op de niet-woningbouwsectoren. Zo zal het vertrouwen van het bedrijfsleven in de groei-operatie geschaad worden waardoor investeringen niet gedaan

<sup>3</sup> Van bezuiniging zijn uitgesloten de werken die reeds juridisch zijn verplicht, dat wil zeggen die reeds gegund zijn. Dit zou immers tot gevolg hebben dat de gemeenten hun declaraties later betaald krijgen.

<sup>4</sup> De effecten van een dergelijke maatregel zijn reeds in paragraaf 2.2.2 van deel B aangegeven.

zullen worden (winkel- en stadscentra). Drempel-inwonersaantallen voor bepaalde voorzieningen zullen later worden bereikt, zodat deze voorzieningen later tot stand komen (zoals welzijnsvoorzieningen voor 50 000 inwoners en opening van stations). Ten slotte zullen van de zijde van de gemeenten zeker financiële claims te verwachten zijn.

De mogelijkheid infrastructuur in de nog aan te wijzen groeikernen later te starten betreft in concreto de lokaties Leidschendam-Nootdorp en Zoetermeer-Noordhove en Rokkeveen. Het opschuiven van de start van de hier in het geding zijnde infrastructuur in Zuid-Holland-West moet als een zeer zware beleidsbeslissing worden aangemerkt. Landelijk gezien treden juist in deze regio de grootste woningtekorten op.

Benadrukt zij, dat eventuele bezuinigingen op de hoofdinfrastructuursubsidie geen betrekking hebben op de hoofdinfrastructuur van Almere, aangezien de kosten van deze infrastructuur tot 1990 moeten worden gedekt uit de middelen van artikel 230 Bouwkundige Werken RIJP.

### 3.3.2.2. Lokatiesubsidie

Met betrekking tot de lokatiesubsidie zijn twee varianten denkbaar:

- de aan de grond toe te rekenen kosten worden omlaag gebracht;
- de normgrondkosten worden verhoogd.

Laatstgenoemde variant zal leiden tot lastenverhoging voor de huiseigenaren en huurders en is te beschouwen als een toepassing van de profijtgedachte. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3.3.2.

De eerstgenoemde variant kan in beginsel op twee manieren worden bewerkstelligd: versobering van het bouwplan of opvoeren van de dichtheden. Wat de versobering betreft moet worden opgemerkt dat de in de loop van de jaren opgedane ervaring met de lokatiesubsidie een redelijk inzicht heeft verschaft in hetgeen nodig is om een lokatie tot ontwikkeling te brengen. Onnodig luxueuze zaken zijn daaruit in de loop der tijd verwijderd.

Met betrekking tot de dichtheden moet worden aangetekend, dat voortdurend verhogen daarvan op een gegeven moment averechts gaat werken, in die zin dat dit vanaf dat moment tot hogere in plaats van lagere kosten gaat leiden. Het is moeilijk dit keerpunt in één, algemeen geldend getal uit te drukken. De ervaringen wijzen echter uit dat de ruimtegebruiksnormen die momenteel worden gehanteerd bij lokatiesubsidiegemeenten zich dicht bij dit keerpunt moeten bevinden. Verdere opvoering van de dichtheden zal snel juist tot meerkosten kunnen leiden. Ten aanzien van beide elementen soberheid en optimale dichtheden geldt overigens, dat de mate waarin deze uiteindelijk worden gerealiseerd steeds weer een resultante is van een onderhandelingsproces. Dit houdt in dat er uiteindelijk bepaalde compromissen worden gesloten. Dit kan dus betekenen, dat het optimum vanuit kostenoverwegingen net niet wordt bereikt. In theorie bestaan hier dan nog verdere bezuinigingsmogelijkheden. Gezien het voorgaande zijn dit echter marginale zaken die zich bovendien niet laten kwantificeren. Een bezuiniging van 20% volgens de eerste variant zou dan ook gevonden moeten worden in de marges van de huidige praktijk. Deze marges zijn zo gering dat zij voor een dergelijke operatie geen betekenis hebben.

Geconcludeerd kan worden, dat bezuiniging op de lokatiesubsidie via de weg van verdere versobering of verhoging van de dichtheden in theorie mogelijk is, maar zal leiden tot een nog geringere ruimte tussen de in doorsnee overeengekomen toe te rekenen kosten en het optimum. De bereidheid van gemeenten om lokaties te ontwikkelen zal verder afnemen.

### 3.3.2.3. Het BRW-beleid

Zoals in de inleiding van het rapport reeds is geconstateerd, is het BRW-beleid in de eerste heroverwegingsronde reeds aan de orde geweest. Ten tijde van deze eerste heroverweging was voor het hele BRW-beleid in de beleidsperiode 1981–1984 een bedrag beschikbaar van in totaal 146

mln. (de betalingen zouden uitlopen tot 1986). Hiervan was 110 mln. bestemd voor de groeikernen en groeisteden. Inmiddels zijn het CRM- en het EZ-deel van in totaal ca. 46 mln. komen te vervallen. Het resterende (VRO-)aandeel 100 mln. (waarvan 50 mln. reeds zijn verplicht) is geheel bestemd voor de groeikernen en groeisteden. Dit betekent dat inmiddels reeds 10/110 deel, dus 9%, in het kader van de heroverweging is bezuinigd op het BRW-beleid voor de groeigemeenten.

Voor een extra ombuiging van 20% zijn diverse mogelijkheden:

- de bijdrage van 100 mln. (over 4 jaar) wordt teruggebracht met 20 mln., zonder het subsidiepercentage en/of de verdeelmethodiek te wijzigen;
- de bijdrage wordt teruggebracht met ca. 30 mln., door het subsidiepercentage te verlagen van 95 naar 70. Gelijktijdig wordt 10 mln. (over 4 jaar) overgeheveld naar (de verfijning groeikernen van) het Gemeentefonds. Dit is een «afwentelingsvariant» die nader wordt bezien in paragraaf 3.3.3;
- de bijdrage wordt verlaagd met 20 mln. en vervolgens in zijn geheel overgeheveld naar het Gemeentefonds. Deze mogelijkheid, die slechts voor wat betreft de verdeelmethodiek verschilt van de eerstgenoemde variant, heeft betrekking op het terrein dat door de werkgroep Heroverweging Financiële verhouding Rijk–Lagere overheden wordt bestreken, en wordt hier derhalve niet nader uitgewerkt.

Voor wat betreft de eerstgenoemde variant is het in principe mogelijk opnieuw 20% op het BRW-beleid voor de groeigemeenten te bezuinigen door eenvoudigweg de in de meerjarenramingen opgenomen bedragen te verlagen. Dat wil zeggen, er wordt geen 25 mln. maar 20 mln. per jaar toegezegd. Deze variant zal rechtstreeks ingrijpen in het investeringsniveau in de groeigemeenten. Uiteraard zal dit gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau in deze gemeenten en zullen er werkgelegenheidseffecten optreden. Daarnaast kan een en ander een belangrijke terugslag betekenen voor de bereidheid van de lagere overheden om hun groeitaak te vervullen, zoals ook is beschreven in het rapport Heroverweging bijzonder regionaal welzijnsbeleid.

#### 3.3.2.4. Openluchtrecreatiesubsidie

Een ombuiging van 20% in de subsidies ten behoeve van de totstandkoming van openluchtrecreatievoorzieningen zal de huidige tekortsituatie vergroten en kan alleen gerealiseerd worden indien de aanleg van de in het openluchtrecreatielwerkbestand opgenomen projecten nog verder wordt getemporiseerd. Alleen bij een evenredige vermindering van de taakstellingen zal de huidige verhouding tussen vraag en aanbod ter zake van deze voorzieningen niet in verdergaande mate worden verstoord. Als theoretisch tijdspad om tot een ombuiging van 20% te komen kan gedacht worden aan een geleidelijk met 5% oplopen van de bezuinigingen vanaf 1983.

#### 3.3.2.5. Multifunctionele accommodaties

Aangezien de aanvragen gehonoreerd worden voor zover daarvoor ruimte is, is een 20%-variant zonder technische problemen te verwezenlijken. Een 100%-variant is denkbaar door met ingang van 1983 het experiment van de stimulering van functionele accommodaties als beëindigd te beschouwen en te besluiten de vrijkomende middelen niet toe te voegen aan het reguliere welzijnsbeleid.

#### 3.3.2.6. WIR-ruimtelijke ordeningstoelag

Om tot bezuiniging te komen op de WIR-ROT zijn twee varianten denkbaar:

- beperking van het premiepercentage;
- beperking van de werkingssfeer.

Zoals reeds in de evaluatie is vermeld, kan niet worden aangegeven in hoeveel gevallen de ROT van doorslaggevende betekenis is geweest voor

een verplaatsing van bedrijfsactiviteiten. Nog minder kan onderbouwd worden bij welke hoogte van de premie nog wel tot verplaatsing naar een «ROT-gemeente» wordt besloten en wanneer niet meer. Het is echter aannemelijk dat 10% premie een (psychologische) ondergrens is. Verlaging van het premiepercentage zal een negatief effect hebben: minder geneigdheid tot bedrijfsverplaatsing naar groeigemeenten. Een kwantificering hiervan is echter niet te geven.

Ter zake van de mogelijkheid de werkingssfeer van de WIR-ROT te beperken kan gedacht worden aan beperking van het aantal gemeenten waarvoor de toeslag geldt. Immers, niet elke groeigemeente is voor toepassing van de ROT aangewezen. Er wordt per gemeente bekeken of de ROT (nog) noodzakelijk is om voldoende investeringen aan te trekken. Het is mogelijk, dat bij een periodieke evaluatie van de stand van zaken voor een aantal gemeenten zal blijken, dat deze toeslag niet meer nodig is. Hierbij moet echter wel worden aangetekend, dat de ROT een recent ingevoerde maatregel is, en dat een snelle intrekking hiervan voor bepaalde gemeenten als bestuurlijk minder juist is aan te merken.

Wanneer men abstraheert van de effecten van een premieverlaging op de investeringsgeneigdheid in groeikernen en uitgaat van het geschatte beroep op de ROT, zou een verlaging van de premiepercentages met 20% in 1986 een besparing van 5 mln. kunnen betekenen.

### 3.3.2.7. Premiereregeling stimulering en ontwikkeling Lelystad

Kenmerkend voor deze premie is dat deze wordt uitgekeerd na aanvraag van bedrijven, mits deze aan de gestelde bedrijfseconomische criteria voldoen. Als gevolg van deze procedure kan niet worden aangegeven welke besparingen mogelijk zijn aan de hand van het ijkpunt 1986. Daarom is deze mogelijke ombuiging als pro memorie (p.m.) aangegeven.

### 3.3.2.8. Verfijningsregeling groeikernen

Indien bezuinigingsmogelijkheden worden overwogen op dit terrein dient een voorziening te worden getroffen dat de daarmee gemoeide bedragen aan het Gemeentefonds worden onttrokken. De reden hiervan is de volgende. Verfijningsregelingen vormen onderdeel van de verdeelsystematiek van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Indien een verfijningsregeling tot stand wordt gebracht betekent dit dat het daarmee gemoeide geld niet meer via de algemene, voor alle gemeenten werkende verdeelmaatstaven (inwonertal, oppervlakte etc.) wordt uitgekeerd. Het versterkt toeleiden van financiële middelen aan een aantal gemeenten gaat derhalve ten koste van andere gemeenten. Wanneer een verfijningsregeling wordt ingetrokken of in financieel belang wordt teruggebracht, vloeien de gelden automatisch weer terug naar de voor alle gemeenten werkende algemene verdeelmaatstaven. Een besparing wordt derhalve pas gerealiseerd indien – overigens in strijd met de hierboven beschreven systematiek – door een aparte beslissing wordt bewerkstelligd, dat de gelden aan het Gemeentefonds worden onttrokken.

Een 10%- respectievelijk 20%-bezuinigingsvariant, gebaseerd op het in de meerjarenramingen voor 1986 opgenomen bedrag van 63 mln., komt overeen met 6,3 mln. respectievelijk 12,6 mln. op jaarbasis.

Zoals eerder bij de beschrijving van het bestaand beleid en de evaluatie daarvan is gesteld is de verfijning in de eerste plaats bedoeld om de uitbreiding te financieren van het gemeentelijk apparaat dat de groei van de gemeente voorbereidt en begeleidt. In de tweede plaats zijn de gelden bestemd ter tegemoetkoming in de onevenredige hoge kapitaal- en exploitatiekosten van in de aanvang onrendabele investeringen.

Een vermindering van de verfijningsgelden met een bepaald percentage kan betekenen dat de noodzakelijke uitbreiding van het gemeentelijk apparaat niet, althans in mindere mate, wordt gerealiseerd. Een algemene

conclusie is moeilijk te trekken. Per groeikern zouden de effecten moeten worden gezien, hetgeen gelet op de korte tijd die ter beschikking stond niet is geschied.

Voor wat betreft het tot stand brengen van voorzieningen moet gevreesd worden, dat een aantal voorzieningen niet tot stand zal komen. Voorzieningen die wel tot stand worden gebracht zullen vermoedelijk op een later tijdstip worden gerealiseerd, waarschijnlijk gecombineerd met een besluit om de voorzieningen op een kwalitatief en kwantitatief lager niveau te realiseren. Dit betekent dat het voorzieningenniveau van de groeikernen, dat ondanks de BRW-gelden en de verfijningsgelden lager ligt dan gemiddeld in ons land het geval is, sterker onder druk komt te staan. In het meest ongunstige geval zal de taakstelling door de desbetreffende gemeente niet meer kunnen worden gehaald c.q. zullen gemeenten in de toekomst niet meer bereid zijn een taakstelling te aanvaarden die niet in overeenstemming is gebracht met de eventueel te entameren bezuinigingen.

Alvorens tot een eventuele ombuigingsoperatie op dit terrein wordt besloten dienen de effecten per groeikern te worden gezien. Daarvoor dienen de veronderstellingen en uitgangspunten zoals neergelegd in het SEO-rapport «Groeikernenbeleid en gemeentelijke financiën», dat ten grondslag heeft gelegen aan de laatste wijziging van de verfijningsregeling, opnieuw in beschouwing te worden genomen.

### 3.3.3. Profijtgedachtenvarianten

Een volgende categorie van varianten wordt gevormd door de mogelijkheid de bewoners en de andere gebruikers van de desbetreffende bouwlocaties een hogere bijdrage te laten leveren in de kosten van het groeikernenbeleid. Zo gesteld zijn deze varianten te zien als een toepassing van de profijtgedachte. Een achterliggende gedachte bij zo'n ingreep zou bij voorbeeld kunnen zijn dat daarmee wellicht bezuinigingen kunnen worden bereikt vanwege eenvoudiger of doelmatiger procedures. Ook kan de overweging een rol spelen, dat soberheid en doelmatigheid ermee kunnen zijn gediend dat aan de gemeenten een zekere eigen (financiële) verantwoordelijkheid wordt gegeven. Deze beide overwegingen hebben gemeen dat zij tot bezuinigingen in algemene zin leiden.

Voor zover de kosten echter onvermijdelijk zijn, houden deze profijtgedachtevarianten in feite een afwenteling in van het Rijk naar de lagere overheden c.q. de gebruikers. De bezuiniging die wordt bereikt heeft dan slechts betrekking op de rijksbegroting. Een dergelijke aanpak wordt door de werkgroep over het algemeen als ongewenst beschouwd. Bovendien is het uiteindelijke effect op de rijksbegroting twijfelachtig, omdat er veelal mechanismen zullen ontstaan om de lagere overheden te compenseren (bij voorbeeld middels een vergroting van de uitkering uit het Gemeentefonds).

Het wordt ondoenlijk geacht het doelmatigheids- c.q. versoberingseffect van deze aanpak te kwantificeren, bij voorbeeld in een percentage van de desbetreffende uitgaven. Gesteld kan worden, dat deze effecten – zo ze er al zijn – marginaal zullen zijn en in ieder geval zeker niet toereikend om een 20%-ombuiging «te niet te doen».

In het onderstaande wordt niettemin voor een aantal instrumenten nader op deze mogelijkheid ingegaan.

#### 3.3.3.1 Hoofdinfrastructuursubsidie

Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.2.1 zou overwogen kunnen worden de huidige regeling om te zetten van een 100%- in een 80%-regeling. Daarmee zou op het eerste gezicht een besparing van 20% worden bereikt. Om te beginnen moet echter worden opgemerkt dat voor de werken die tot 1986 tot betalingen zullen leiden de toezeggingen (potentiële verplichtingen) voor het overgrote deel reeds zijn gedaan, en dat voor het resterende deel gesproken kan worden van z.g. pre-potentiële verplichtingen, d.w.z. dat de

groeikernaanwijzing reeds heeft plaatsgevonden en wel onder de uitdrukkelijke afspraak, dat 100% hoofdinfrastructuursubsidie zou worden gegeven. In feite komt het erop neer, dat een gewijzigde regeling alleen kan worden toegepast bij de lokaties Leidschendam-Nootdorp en Zoetermeer Noordhove en Rokkeveen, hoewel ook hier het tot nu toe gevoerde bestuurlijk overleg deze weg nauwelijks nog open laat. Deze lokaties zullen overigens grotendeels pas na 1986 gaan doorwerken. Een tweede kanttekening is dat de resterende 20% van de desbetreffende werken grotendeels in de grondexploitatie zal worden opgenomen en dus via lokatiesubsidie weer ten laste van het Rijk zal komen.

De conclusie is dat noch beleidsmatig, noch financieel (zeker niet tot 1986) veel realiteitsgehalte aan deze mogelijke variant mag worden toegedacht.

### 3.3.3.2. Lokatiesubsidie

De lokatiesubsidie geldt alleen voor gemeenten in stadsgewesten en is bedoeld om op die plaatsen waar conform het verstedelijkingsbeleid gebouwd moet worden de grondkosten op een concurrerend niveau te brengen ten opzichte van de periferie, waar de grondkosten doorgaans lager zijn. Dit instrument werkt reeds aanvullend op het aandeel dat de koper van de grond wordt geacht te betalen. Verhoging van dit aandeel zou als geconstateerd in paragraaf 3.3.2.2 kunnen geschieden door middel van een verhoging van de z.g. normgrondkosten. Het aanleggen van een norm voor de grondkosten beoogt bij gelijke kwaliteit schommelingen in de prijs te voorkomen. Dit is een doelstelling van het huur- en subsidiebeleid.

Verhoging van de grondkostennorm doet de door de eigenaar te dragen lasten stijgen met alle gevolgen van dien voor de koop- c.q. huurprijs. Het hierdoor veroorzaakte verschil in prijs bij gelijkblijvende kwaliteit zal de verhuisgeneigdheid naar de aldus duurder geworden lokaties in de groeikernen zodanig doen afnemen, dat de uitvoering van de groeitaak illusoir wordt. Een verhoging van de woonlasten in alleen de groeigemeenten zal derhalve de doelstellingen van het groeikernenbeleid fundamenteel ondermijnen en het huur- en subsidiebeleid wezenlijk aantasten.

Dit neemt niet weg, dat bezuinigingen in theorie mogelijk zijn door een verhoging van de normkosten en/of beperking van het aantal woningcategorieën dat voor lokatiesubsidie in aanmerking komt tot de woningwet- en premiecorporatie-A-sector. Indien men wil vermijden, dat de ermee gepaard gaande woonlastenverhoging alleen optreedt in groeikernen dan dienen genoemde maatregelen te gelden voor alle lokatiesubsidiegemeenten. Uitbreiding tot andere dan alleen groeigemeenten moet gezien worden in het licht van het feit, dat in de heroverweging in 1981 van het huur- en subsidiebeleid de lokatiesubsidie niet was betrokken.

Om de 20%-variant in 1986 te bereiken zullen de grondkostennormen vanaf 1983 met ca. 500 gld. moeten worden verhoogd. Een dergelijke verhoging voor alle lokatiesubsidiegemeenten leidt in de achtereenvolgende jaren 1983–1986 tot bezuinigingen van naar raming respectievelijk 2,7 mln., 6,9 mln., 9,4 mln. en 11,4 mln.

Het afschaffen van de lokatiesubsidie per 1 januari 1983 voor premiehuur- en premiekoopwoningen levert, rekeninghoudend met de in de meerjarencijfers van de Miljoenennota 1982 verwerkte aantallen nieuwbouwwoningen en met de effecten voor de objectsubsiëring als gevolg van hogere stichtingskosten, de volgende besparingen (in mln. gld.) op:

	1983	1984	1985	1986
premiehuurwoningen	2,9	7,8	10,0	10,3
premiekoopwoningen	17,6	42,9	55,4	63,0
	20,5	50,7	65,4	73,3

Opgemerkt dient te worden, dat woonlastenverhoging een effect kan hebben op de taakstellingen van de groeikernen. Deze laatste constatering wijst op een groot nadeel. Het geheel of gedeeltelijk afschaffen van lokatiesubsidie in groeikernen en groeisteden zal ertoe leiden, dat de grondkosten en dus ook de woonlasten in deze plaatsen hoger worden dan in het omringende gebied. Het feitelijke gevolg daarvan zal zijn, dat de neiging om suburbaan te gaan wonen – en niet meer in groeikern of groeistad – zeer groot zal zijn. Daarmee wordt het beleid om geconcentreerd te bouwen en het landelijk gebied open te houden zwaar onder druk gezet. Een dergelijke ontwikkeling zou een wezenlijke ondermijning van het verstedelijkingsbeleid inhouden. Deze effecten zullen zich wellicht in die mate voordoen, dat het de vraag is, of genoemde bezuinigingen op de lokatiesubsidie wel in de beschouwing over de beleidsvarianten moeten worden opgenomen.

### 3.3.3.3. BRW-beleid

Het BRW-beleid vergoedt momenteel 95% van de investeringen en laat dus 5% ten laste van de gemeenten komen. Deze percentages zouden gewijzigd kunnen worden, opdat de gemeenten een groter aandeel in de kosten dragen. Dit is een afwentelingsvariant en dus, zoals eerder is opgemerkt, in principe ongewenst.

De effecten van een percentageverlaging kunnen tweërlei zijn. De mogelijkheid bestaat dat de gemeenten omdat zij een grotere bijdrage niet willen of kunnen opbrengen de investeringen (ten dele) zullen nalaten en daarmee indirect de druk op de rijksbegroting verder verlichten, doordat zij geen beroep doen op de subsidies. Of de gemeenten zullen door prioriteitsverschuivingen het groter aandeel voor hun rekening nemen. De laatste mogelijkheid moet bij de groeikernen in principe niet reëel worden geacht. De algemene dienst van de gemeenten is hierop niet afgestemd, evenmin als de verfijning groeikernen, die is berekend op basis van de veronderstelling dat het BRW-beleid zou worden gecontinueerd op een niveau van 1200 gld. per woning (wat thans overigens reeds niet meer het geval is).

Men zou daarom kunnen overwegen de algemene dienst van de groeikernen te compenseren, nl. door een verhoging van de verfijning groeikernen. Deze verhoging zou dan betrekking moeten hebben op de kapitaalkosten die ontstaan gedurende de periode waarop de verfijning groeikernen van toepassing is, te weten zeven jaar voor een bepaalde opgeleverde woning. Het effect van zo'n maatregel zou zijn dat de groeikernen gedurende hun «kwetsbare» periode, te weten de eerste jaren, in staat zijn de kapitaallasten te dragen, maar dat zij in de periode daarna evenals een zich normaal ontwikkelende gemeente hiervoor ruimte in hun begroting zullen moeten vinden.

Volgens een deel van de werkgroep kan in dit geval geen vergelijking worden gemaakt met zich normaal ontwikkelende gemeenten, aangezien in de uitkeringen uit het Gemeentefonds geen rekening wordt gehouden met de investeringslasten van BRW-voorzieningen. De gehele werkgroep is van mening dat er nog steeds sprake is van afwenteling naar de lagere overheden, maar dan in de vorm van een «afwenteling naar de toekomst».

De exacte vorm van deze variant is niet precies aan te geven. Daarvoor is een nieuwe uitdraai nodig van het wiskundig model dat aan de huidige verfijning groeikernen ten grondslag ligt. Gedacht zou echter kunnen worden aan een wijziging van het subsidiepercentage van 95 en 70. Dit levert (op basis van de 100 mln. in vier jaar) ca. 30 mln. op, waarvan 10 mln. teruggesluisd zou worden naar het Gemeentefonds. De netto-ombuiging bedraagt dan 20 mln.

Ten slotte zij erop gewezen dat in het bovenstaande buiten beschouwing is gebleven, dat de groeisteden niet in aanmerking komen voor de verfijning groeikernen. Zou men ook deze gemeenten – al dan niet tijdelijk – willen compenseren voor de toegenomen financiële last, dan zou daarvoor een aparte regeling moeten worden getroffen.



### 3.3.3.3. Plankosten

#### *De regionale bureaus*

De regionale bureaus zijn ingesteld ter bevordering van het overheidsbeleid inzake de verstedelijking. Op instigatie van het Rijk zijn deze organisatorische maatregelen getroffen om de ontwikkelingen aan te jagen. Het zonder overgang intrekken van de bijdragen zou de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de kosten van het beleid negeren.

Een geleidelijke afbouw is wel denkbaar, omdat de provincies daarmee de gelegenheid krijgen, hetzij de organisatie ongemoeid te laten en de financiële consequenties in hun begrotingen te verwerken, hetzij het personeel te herplaatsen dan wel te laten afvloeien. De voorstellen die voor het artikel Plankosten in voorbereiding zijn, houden daarmee rekening.

Verschillende mogelijkheden voor een geleidelijke afbouw zijn denkbaar:

– 20% bezuinigen op het onderdeel regionale bureaus: deze mogelijkheid zou uitgaande van een 20%-bezuiniging op het hele artikel gelijktijdig een 20%-bezuiniging op de bijdrage aan de gemeenten betekenen. Deze mogelijkheid is niet verder uitgewerkt.

– 20% bezuinigen op het hele artikel: ten opzichte van de in de meerjarenramingen voorziene bedragen voor 1986 namelijk 4,6 mln. vergt deze variant een korting van 0,92 mln. Voor 1986 wordt bij ongewijzigd beleid een bijdrage van totaal 2,2 mln. aan de regionale bureaus verwacht. Een afbouw met 0,92 mln. tot 1,28 mln. zou geleidelijk moeten worden uitgevoerd. Deze afbouw betekent dat de provincies verantwoordelijk worden gesteld voor de consequenties, waarbij zij voor de keuze staan arbeidsplaatsen verloren te doen gaan dan wel zelf de financiële lasten over te nemen.

– 48% bezuinigen op het hele artikel: bij deze meer rigoureuze variant wordt de rijksbijdrage van de regionale bureaus afgebouwd in vier jaar, te weten in 1982 met 25%, 1983 met 50%, in 1984 met 75% en 100% vanaf 1985. De hierboven gesignaleerde gevolgen zullen zich bij deze variant aanzienlijk heviger doen voelen.

In onderstaand schema is het verloop van de bijdragen aan de regionale bureaus bij gehele of gedeeltelijke afbouw aangegeven:

	1982	1983	1984	1985	1986
thans voorzien	1,84	1,93	2,02	2,11	2,2
beschikbaar bij –20% in 1986	1,66	1,56	1,47	1,37	1,28
beschikbaar bij –48% in 1986	1,31	0,92	0,48	–	–

#### *De gemeenten*

Het realiseren van bezuinigingen op de bijdrage aan de gemeenten in de kosten van structuurplannen zou betekenen, dat de gemeenten teleurgesteld worden in de verwachtingen die ter zake gewekt zijn en die medebepalend zijn geweest voor de besluitvorming aldaar. Het ambtelijk advies met betrekking tot de decentralisatie echter beveelt aan om (na honorering van de hierboven aangeduide concrete verwachtingen) de vrij besteedbare ruimte in dit deel van het artikel naar de groeigemeenten te laten toevloeien via de verfijningsregeling groeikernen door overheveling naar het Gemeentefonds. Denkbaar is een variant waarbij het Rijk geen bijdragen meer beschikbaar stelt en de middelen die naar het Gemeentefonds zouden worden overgeheveld laat vervallen.

In onderstaand schema is dit weergegeven.

	1982	1983	1984	1985	1986
thans voorzien	6,2	5,7	4,9	4,6	4,6
regionale bureaus	1,84	1,93	2,02	2,11	2,2
gemeenten	4,25	2,7	0,6	–	–
over te hevelen, dan wel bezuinigen	0,11	1,07	2,28	2,49	2,4

De conclusie is, dat door middel van afbouw van de bijdragen aan de regionale bureaus bezuinigingen mogelijk zijn van respectievelijk 20% en van 48% op dit artikel. Een bezuiniging van 100% in 1986 is denkbaar door uitgaande van de 48%-variant ook nog de middelen ten behoeve van de gemeenten te laten vervallen in plaats van over te hevelen naar het Gemeentefonds. Deze bezuinigingen zullen leiden tot een verlies van arbeidsplaatsen of tot een grotere financiële last voor de provincies en tot het wegvallen van een stimulerende financiële steun voor de gemeenten.

Ten slotte zij erop gewezen, dat in het ambtelijk advies met betrekking tot de decentralisatie van de volkshuisvesting<sup>5</sup> is geadviseerd om met inachtneming van reeds aangegane verplichtingen de desbetreffende begrotingspost naar het Gemeentefonds en/of het Provinciefonds over te hevelen. De concretisering hiervan zou nog dit jaar ter hand moeten worden genomen.

#### 3.3.4. *Organisatievarianten*

Ten slotte is een categorie van varianten denkbaar met betrekking tot de bestuurlijke en organisatorische aanpak van het groeikernenbeleid. Deze categorie wordt hier aangeduid met de benaming organisatievarianten. Bij de gedachtenbepaling zou aansluiting kunnen worden gezocht bij enkele buitenlandse voorbeelden.

Een mogelijkheid zou kunnen zijn de groeitaak te laten uitvoeren door een (rijks)projectontwikkelaar naar Engels of Frans model. Een voordeel van die constructie is dat veel van de bestuurlijke problemen die in de huidige situatie het proces belemmeren kunnen worden voorkomen. Te denken valt aan de (tijdelijke) uitgroei van het lokale ambtelijke apparaat met alle daarmee samenhangende opstart- en later weer afbouwproblemen, aan de lokaal-politieke problemen en aan gebrek aan slagvaardigheid.

In het financiële vlak is wellicht een nadeel van de huidige bestuurlijke situatie, dat deze een permanente onderhandelingsituatie tussen Rijk en gemeenten met zich meebrengt. Het Rijk «koopt» als het ware de bereidheid van de lokale overheden om de groeitaak uit te voeren. De prijs ervoor is een voor de gemeenten acceptabel voorzieningsniveau. Wanneer het Rijk een monopoliepositie zou bezitten, zou dit in die gedachtengang kunnen leiden tot een strengere afweging van de noodzakelijke voorzieningen en daarmee tot een grotere doelmatigheid c.q. soberheid. Een dergelijke situatie zou wellicht bereikt kunnen worden door een rijksprojectorganisatie met sterke bevoegdheden ook in het bestuurlijke vlak te creëren. Een dergelijke constructie heeft ook vele nadelen. Afgezien van de bestuurlijke bezwaren – de Nederlandse situatie tolereert zo'n model eigenlijk niet – zijn er ook geen goede indicaties dat daarmee zuiniger kan worden gewerkt. De ervaringen met de ambtelijke apparaten van de Dienst Zuiderzeewerken en van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders kunnen namelijk niet zonder meer worden geprojecteerd op een rijksprojectorganisatie als hier bedoeld. Deze beide Diensten vervullen namelijk ook diverse andere taken.

Een andere mogelijkheid zou zijn, de ontwikkelingstaak op te dragen aan een privaatrechtelijke onderneming, bij voorbeeld een projectontwikkelaar. De achtergrondgedachte hierbij is, dat een dergelijke onderneming «instinctmatig» de meest efficiënte en voordelige methode zal weten te vinden en dat door het ontbreken van ambtelijke en bureaucratische obstakels de slagvaardigheid zal worden vergroot. In het buitenland kan men een voorbeeld van een dergelijke aanpak vinden in de USA. Ook een dergelijk model kent echter in de Nederlandse verhoudingen vele bezwaren. Rekening moet worden gehouden met het gegeven dat vele en ingewikkelde publiekrechtelijke procedures moeten worden doorgelopen. Wanneer projectmanagement en publiekrechtelijke processen niet meer in één hand liggen, zal dit onvermoede (coördinatie)problemen kunnen opleveren.

Als tussenvorm is een publiekrechtelijk kader voor een private projectontwikkelaar denkbaar, bij voorbeeld in de vorm van een gefaseerde uitvoering van een globaal bestemmingsplan. Een volgend punt is dat

<sup>5</sup> Brief van de voorzitter van de betreffende werkgroep aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken dd. 13 april 1982, nr. 2413159.

projectontwikkelaars per definitie op winstmaximalisatie zijn georiënteerd, terwijl de hoofddoelstelling van de bouw van een groeikern een geheel andere is. De huidige groeikernen moeten voor een groot deel worden «gevuld» met sociale woningbouw. Projectontwikkelaars zijn in dat licht niet de meest geëigende opdrachtgevers. Voorts zal de continuïteit van de woningbouw in de groeikernen om dezelfde reden van winstmaximalisatie niet door een projectontwikkelaar gegarandeerd kunnen worden. Daarmee zou de overheid dan een belangrijk sturingsmechanisme uit handen geven.

Ten slotte kunnen ook bij dit model vraagtekens worden geplaatst bij de kostenbeheersing. Een projectontwikkelaar zal om een voorbeeld te noemen niet zelf kunnen onteigenen. Dit betekent, dat de bouw van een nieuwe groeikern door een privaatrechtelijke onderneming eerder gepaard zal gaan met grondspeculaties met een prijsverhogend effect. Ook de coördinatieproblemen rond de publiekrechtelijke processen zullen kostenverhogend kunnen werken. Deze problemen zijn wellicht oplosbaar door aan de projectontwikkelaar een aantal contractvoorwaarden te verbinden waarbij onder andere wordt voorzien in grondverwerving via de overheid.

Overigens dient bij beide voorgaande mogelijkheden te worden aangetekend dat zij een modelmatige benadering bieden. Wellicht zijn in de praktijk tussenvormen te vinden die genoemde nadelen niet hebben.

### **3.4. De uiteindelijke beleidsvarianten**

#### *3.4.1. Omschrijving van de varianten*

Op grond van de in de voorgaande paragraaf 3.3 aangegeven bezuinigingsmogelijkheden kunnen de volgende besparingsvarianten worden beschreven:

1. een 20%-variant, met een gelijk ombuigingspercentage per begrotingspost;
2. een variant gebaseerd op de mogelijkheid om op sommige begrotingsposten meer dan 20% besparing aan te brengen of zelfs deze uiteindelijk te schrappen;
3. een 10%-variant, als resultante van een per begrotingspost gelijk bezuinigingspercentage;
4. een niet gekwantificeerde variant gebaseerd op wijzigingen in aangegeven taakstellingen en lokaties;
5. een niet gekwantificeerde variant gebaseerd op besparingsmogelijkheden in de organisatie en uitvoering van stedelijke uitbreidingen.

De 20%-variant vloeit voort uit de algemene richtlijnen van de taakopdracht en resulteert in een 20%-besparing per post ten opzichte van de meerjarenramingen 1986. Een uitzondering is gemaakt voor de post Hoofdinfrastructuursubsidie waarbij ook het jaar 1987 in de heroverweging is betrokken. Dit is geschied op grond van de systematiek die reeds was aangebracht in het schema van het verloop van deze subsidie na toepassing van bepaalde sleutels.

Onder meer omdat varianten 4 en 5 qua financiële implicaties niet zijn te kwantificeren heeft de werkgroep ervan afgezien deze in dit rapport verder uit te werken. Volstaan wordt op deze plaats met een aantal resumerende opmerkingen over deze twee varianten.

Ten aanzien van variant 4, gebaseerd op wijzigingen in taakstellingen en lokaties kan worden gesteld, dat op de middellange en lange termijn in beginsel de mogelijkheid bestaat besparingen te realiseren door verschuiving van woningbouwlokaties naar bij voorbeeld de donorsteden. Een en ander is afhankelijk van de beschikbaarheid van lokaties. De mogelijke financiële voordelen van een dergelijke verschuiving kunnen echter niet kwantitatief worden weergegeven, aangezien de omstandigheden per lokatie verschillen. Bovendien zullen dergelijke verschuivingen niet tot besparingen leiden ten opzichte van het ijkpunt. De gegevens die met betrekking tot deze variant beschikbaar zijn, zijn modelmatig van aard.

Nader onderzoek is gewenst. Van de mogelijke besparingen of kostenverhogingen als gevolg van versterkte suburbanisatie is thans nauwelijks iets bekend. Dit alles neemt niet weg, dat in de procedure die bij de aanwijzing van toekomstige bouwlocaties wordt gevolgd, zo mogelijk nog grotere aandacht moet worden geschonken aan de kosten van deze lokaties.

Bij de keuze van nieuwe bouwlocatie dienen ook de financiële effecten die deze lokaties kunnen hebben voor de inzet van normale subsidies (zie par. 1.3) in ogenschouw te worden genomen. Het rendement van reeds gedane investeringen, bij voorbeeld op het gebied van verkeer en vervoer, kan bij een zorgvuldige lokatiekeuze worden vergroot. Het is echter niet concreet aan te geven welke besparingen mogelijk zijn. Een verschuiving op korte of langere termijn van taakstellingen naar elders kan zowel een verhogende als een verlagende invloed hebben op posten als stedelijke verkeersvoorzieningen, de aanleg van rijkswegen en afdekking van tekorten stedelijk openbaar vervoer. Indien zou worden overgegaan tot een vermindering van de eerder met een gemeente overeengekomen taakstelling, dan legt dit de rijksoverheid de verplichting op een financiële regeling met deze gemeente te treffen indien zij financieel nadeel van deze beslissing ondervindt.

Ten aanzien van variant 5 bestaat in beginsel de mogelijkheid dat besparingen worden verkregen door de stedelijke uitbreidingen te laten uitvoeren door (rijks)projectontwikkelaars naar buitenlands model of door privaatrechtelijke ondernemingen. Er zijn echter onvoldoende op de Nederlandse situatie afgestemde aanknopingspunten en gegevens aanwezig om te kunnen vaststellen of een dergelijke variant daadwerkelijk besparingen oplevert. De mogelijkheid moet zelfs niet worden uitgesloten dat een dergelijke variant elementen van kostenverhoging in zich draagt. In de praktijk zal van geval tot geval moeten worden bekeken of via mengvormen besparingen mogelijk zijn.

#### 3.4.2. *Budgettaire implicaties van de varianten*

In de onderstaande tabel 10 is een overzicht gegeven van de effecten van de bezuinigingsmaatregelen van de varianten 1, 2 en 3 op de collectieve uitgaven voor de afzonderlijke jaren 1983 (1982) – 1986.

Tabel 10. Overzicht van de besparingseffecten (t.o.v. de meerjarenramingen) van de varianten 1, 2 en 3 voor de jaren 1983 (1982)–1986 in mln. gld.

Artikel no.	Begrotingspost/maatregel	Variant	Meerj. ramingen 1986	1982	1983	1984	1985	1986
42 VRO								
	Hoofdinfrastructuursubs.		122					
	– schrappen en temporiseren werken	( –20%) 1,2 ( –10%) 3		6,0 3,0	11,9 6,0	18,0 9,0	19,5 9,7	24,4 12,2
44 VRO								
	Locatiesubsidie <sup>1</sup>		57					
	– verhogen grondkostennormen	( –20%) 1,2 ( –10%) 3			0,9 0,5	2,3 1,1	3,1 1,6	3,8 1,9
	– afschaffen voor premiehuur- en premiekoopwoningen	(–100%) 2			6,8	16,9	21,8	24,4
46 VRO								
	Plankosten		46					
	– afbouw bijdr. reg. bureaus	( –48%) 2 ( –20%) 1 ( –10%) 3		0,53 0,18 0,09	1,01 0,37 0,18	1,54 0,55 0,27	2,11 0,74 0,37	2,2 0,92 0,46
	– afbouw bijdr. bureaus en gem.	(–100%) 2		0,64	2,08	3,82	4,6	4,6
47 VRO								
	Multifunctionele accommodaties		36					
	– korten op artikel	( –20%) 1,2 ( –10%) 3			0,72 0,36	0,72 0,36	0,72 0,36	0,72 0,36
	– beëindigen experiment	(–100%) 2			3,6	3,6	3,6	3,6
48 VRO								
	BRW-beleid <sup>2</sup>		11 (+p.m.)					
	– korten op artikel	( –20%) 1,2 ( –10%) 3					9 4,5	11 5,5
	– verlagen subsidiepercentage	( –20%) 1,2					19	11
119/120 CRM								
	Openlucht recreatiesubsidie		5,4					
	– korten op artikel	( –20%) 1,2 ( –10%) 3			0,28 0,14	0,41 0,20	0,70 0,35	1,08 0,54
Fonds investeringsrek. WIR-ROT								
	– verlagen premiepercentage	( –20%) 1,2 ( –10%) 3	25		5 2,5	5 2,5	5 2,5	5 2,5
Gemeentefonds verfijning groeikernen								
	– verlagen uitkering	( –20%) 1,2 ( –10%) 3	63		3,1 1,6	6,3 3,1	9,4 4,7	12,6 6,3
230 V en W								
	Hoofdinfrastructuur Almere		p.m.		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
53 EZ								
	Premiereg. stimul. ontw. Lelystad		p.m.		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

<sup>1</sup> De meerjarencijfers lokatiesubsidie hebben slechts gedeeltelijk betrekking op de groeikernen en -steden. Aangezien de uitkering geschiedt aan individuele particulieren en niet aan gemeenten is uit de administratie niet te destilleren, welk aandeel exact aan groeigemeenten ten goede komt. Daarom is volstaan met een toerekening van één derde van de totale meerjarenramingen. Eenzelfde globale toerekening is gehanteerd bij de kwantificering van de besparingen als gevolg van een verhoging van de grondkostennormen (met ca. 500 gld.) en het afschaffen van de lokatiesubsidie voor premieverhuur- en premiekoopwoningen. Benadrukt zij, dat de betreffende maatregelen zullen leiden tot woonlastenverhoging en daarmee de doelstellingen van het groeikernenbeleid fundamenteel ondermijnen alsmede het huur- en subsidiebeleid wezenlijk aantasten.

<sup>2</sup> Gegeven het feit dat reeds 50 mln. is verplicht zal een bezuiniging via verlaging van het subsidiepercentage van 95 naar 70 van in totaal 30 mln. (waarvan 10 mln. over te hevelen naar het Gemeentefonds) noodzakelijkerwijs gevonden moet worden in de betalingen die voortvloeien uit verplichtingen uit de jaren 1983 en 1984. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de betalingen in 1985 6 mln. bedragen en in 1986 geen betalingen meer worden verricht.

<sup>3</sup> Zie voetnoot 4 van tabel 1 (par. 1.4).

### 3.4.3. *Beleidsmatige effecten van de varianten*

Navolgend worden resumerend de beleidsmatige effecten weergegeven die de varianten 1, 2 en 3 kunnen teweegbrengen indien de maatregelen waaruit de varianten bestaan tot uitvoering worden gebracht. Gekozen is voor het uitsluitend aangeven van de effecten van variant 1 (20%-ombuiging). Voor variant 2 geldt grosso modo, dat de nadelige effecten voor enkele onderdelen van het beleid nog sterker optreden dan bij variant 1. Variant 3 levert een zodanige besparing op, dat het groeikernenbeleid weliswaar wordt omgebogen maar niet noodzakelijkerwijs in essentie wordt aangetast. De taakstellingen en de daarbij behorende infrastructurele en andere voorzieningen kunnen gerealiseerd worden, zij het dat er een temporisering of verlaging van deze voorzieningen zal optreden.

#### *Gevolgen voor het groeikernenbeleid in het algemeen*

Het groeikernenbeleid is een geïntegreerd beleid, dat in onderlinge samenhang van verschillende sectoren tot stand komt. Van rijkszijde worden reeds lang in de ICOG de daarvoor benodigde uitgaven zeer kritisch en nauwgezet getoetst. Bovendien is het een lange-termijnbeleid, hetgeen de mogelijkheden tot ombuiging in de periode 1982–1986 sterk beperkt. Daarbij moet ook worden opgemerkt, dat gegeven de overeengekomen omvang van de uit te voeren taakstellingen de samenhang van de verschillende beleidssectoren en de kritische toetsing van de gemeentelijke aanvragen, de marges voor een 20%-ombuiging per 1986 gering zijn.

Indien een bezuiniging van 20% zou worden toegepast, zal dit een ernstige terugval betekenen voor de geïntegreerde ontwikkeling van de groeigemeenten, waarvan de jaarlijkse woningproductie onlangs is gestegen tot meer dan 20% van de nationale jaarlijkse productie.

De rijksoverheid heeft met alle groeigemeenten akkoorden gesloten over de uit te voeren taakstelling. Een ombuiging die tot aantasting van deze taakstellingen zou leiden, kan schadeclaims van de gemeenten tot gevolg hebben op grond van het rapport Financiële gevolgen van ombuiging van planologisch beleid<sup>6</sup>. De bestuurlijke bereidheid van de gemeentebesturen zal afnemen om de zeer snelle groei te realiseren die vooralsnog dringend noodzakelijk is om de behoefte uit de donorsteden op te vangen.

#### *Gevolgen voor volkshuisvesting*

De lokatiesubsidie is bedoeld om op die plaatsen, waar volgens het verstedelijkingsbeleid gebouwd moet worden, de grondkosten op een concurrerend niveau te brengen ten opzichte van de periferie, waar de grondkosten doorgaans lager zijn. Een bezuiniging op de lokatiesubsidie is in theorie mogelijk, maar zal leiden tot een nog geringere ruimte tussen de in doorsnee overeengekomen toe te rekenen kosten en het optimum. De bereidheid van de gemeenten om lokaties te ontwikkelen zal verder afnemen. Verdere opvoering van de dichtheden zal op een zeker punt juist leiden tot meerkosten. Een verhoging van de normbedragen voor de grondkosten en/of het afschaffen van de lokatiesubsidie voor premiehuur- en premiekoopwoningen zal de door eigenaars en huurders te dragen lasten verhogen. Een verhoging van de woonlasten in alleen de groeigemeenten zal de doelstellingen van het groeikernenbeleid fundamenteel ondermijnen en een inbreuk betekenen op het huidige huur- en subsidiebeleid.

Indien een ombuiging op de lokatiesubsidie niet alleen zou gelden voor de groeigemeenten maar voor het hele toepassingsbereik, dan zal dit leiden tot een verhoging van de woonlasten in alle lokatiesubsidie-gemeenten ten opzichte van de overige gemeenten. Een dergelijke ontwikkeling zou als feitelijk gevolg hebben, dat het beleid om geconcentreerd te bouwen en het landelijk gebied open te houden zwaar onder druk wordt gezet. Dit houdt een wezenlijke ondermijning in van het verstedelijkingsbe-

---

<sup>6</sup> Dit rapport is op 3 maart 1977 aan de Tweede Kamer gezonden door de minister van VRO, de minister van Financiën en de staatssecretaris van Biza.

leid en vormt een aantasting van het huurharmonisatiebeleid, dat is bedoeld om de relatie tussen huur en kwaliteit te herstellen. Deze effecten zullen zich wellicht in die mate voordoen, dat het de vraag is, of genoemde bezuiniging op de lokatiesubsidie wel in de beschouwing over de beleidsvarianten moet worden opgenomen.

#### *Gevolgen voor verkeer en vervoer*

De voorzieningen in de hoofdinfrastructuur zullen nog verder getemporeerd worden. Een aantal projecten zal worden geschrapt. Het is niet uitgesloten dat een sterke temporisering in een aantal gevallen de uitvoering van de woningbouwtaakstelling negatief zal beïnvloeden.

#### *Gevolgen voor de economische ontwikkeling*

Onlangs is het voorwaardenscheppend infrastructuurbeleid van EZ aanmerkelijk gewijzigd. Het valt thans nog niet te overzien wat de effecten van een 20%-ombuiging zullen zijn op het stimuleringsbeleid. Een verlaging van het premiepercentage van de WIR-ROT zal een negatief effect kunnen hebben op de geneigdheid tot bedrijfsverplaatsing. Hetzelfde geldt voor de bereidheid van het bedrijfsleven zich in Lelystad te vestigen.

#### *Gevolgen voor de welzijnsvoorzieningen*

In het kader van de heroverweging is reeds 9% bezuinigd op het BRW-beleid voor de groeigemeenten. Een nieuwe ombuiging van 20% zal rechtstreeks gevolgen hebben voor het investeringsniveau in de groeigemeenten. Tevens zullen er nadelige effecten op de werkgelegenheid optreden. Thans beschikbare gegevens duiden aan dat de groeigemeenten op het gebied van welzijnsvoorzieningen qua niveau achterlopen indien vergeleken met het gemiddelde niveau in Nederland.

#### *Gevolgen voor de lagere overheden*

De effecten op het beleid van de lagere overheden komen in een aantal gevallen bij de beschrijving van de instrumenten en bij de varianten aan de orde. In zijn algemeenheid moet worden opgemerkt, dat bezuinigingen op het op dit onderdeel van het rijksbeleid betrekking hebbende instrumentarium in veel gevallen belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor de stedenbouwkundige structuur en de financiële positie van de desbetreffende gemeenten. Ook de effecten op de algemene bestuurbaarheid, de relatie tussen gemeentebestuur en burgers en de daaruit voortvloeiende spanningen mogen niet worden onderschat. Het onderhavige rijksbeleid strekt zich uit over een reeks van jaren. Als gevolg van de comptabiliteitswetgeving worden slechts harde toezeggingen gedaan van jaar tot jaar, maar het verstedelijkingsbeleid zou geen kans krijgen, als de gemeenten niet kunnen inspelen op de voor een reeks van jaren gewekte verwachtingen. Indien de door het Rijk gewekte verwachtingen niet worden gehonoreerd is er sprake van «onbehoorlijk bestuur». Een en ander zou de facto kunnen leiden tot onafgebouwde steden en daardoor tot een onevenwichtige stedenbouwkundige structuur van de desbetreffende gemeenten.

#### *Gevolgen voor het organisatorisch functioneren van de groeigemeenten*

De groeigemeenten zien zich voor de taak gesteld in een beperkte periode een zeer snelle groei door te maken. Dit legt een zware druk op het bestuurlijk en organisatorisch functioneren van deze gemeenten. Het is niet exact aan te geven wat de gevolgen van een 20%-ombuiging zullen zijn voor de bestuurlijke bereidheid van de gemeenten het beleid verder uit te voeren. Zeker is wel, dat bij een dergelijke ombuiging de marges in het onderhandelingsproces in ernstige mate worden gereduceerd. Een lastenverzwaring voor de groeigemeenten zal mogelijk tot verlies van arbeidsplaatsen op gemeentelijk niveau leiden.

#### 3.4.4. *De effecten op het lange-termijnbeleid*

Bij de opsomming van de effecten is in het voorgaande vooral aandacht gegeven aan de effecten voor de reeds aangewezen bouwlokaties. Toch moet in dit kader ook rekening worden gehouden met de effecten die eventuele bezuinigingen op korte termijn op het verstedelijkingsbeleid voor de lange termijn kunnen hebben. Relevant daarbij is vooral de vraag in welke mate op langere termijn gezien behoefte zal blijven bestaan aan nieuwe grote bouwlokaties. Daarnaast is ook de vraag van belang in welke mate realisering van die lokaties steun van de rijksoverheid zal behoeven. Deze vragen zijn aan de orde bij de voorbereiding van de herziening van de Structuurschets voor de Verstedelijking 1978. In dit stadium kan reeds gesteld worden dat de behoefte aan nieuwe bouwlokaties over het gehele land bezien en voor zover gebaseerd op de behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad aan het eind van de jaren '80 en in de jaren '90 in belangrijke mate zal gaan afnemen. Dit proces zal echter bij de grote stadsgewesten en met name die in het westen van het land aanzienlijk langzamer verlopen dan elders. Daarbij komt dat in deze stadsgewesten de vraag naar nieuwe bouwlokaties ter compensatie van de stadsvernieuwingsverliezen in de jaren '90 vermoedelijk groter zal zijn dan in dit decennium. Hoe groot deze behoefte zal zijn is in hoge mate afhankelijk van de wijze waarop de stadsvernieuwing in de komende jaren zal worden aangepakt.

Ook zijn er geen aanwijzingen dat de behoefte aan rijkssteun voor de realisering van die lokaties zal gaan afnemen. Ook al zou in sterkere mate dan thans aangesloten kunnen worden op reeds bestaande infrastructuur (in ruime zin), dan nog zullen de kosten per lokatie hoog blijven als gevolg van hoge verwervingskosten en/of kosten van het bouwrijp maken; «goedkope» lokaties zijn dan immers binnen de stadsgewesten – dus daar waar op die bestaande infrastructuur kan worden aangesloten – zeker niet meer voorhanden.

Het voorgaande impliceert dat niet op voorhand rekening mag worden gehouden met een in de tijd aflopende behoefte aan middelen. Wel lijkt een accentverschuiving tussen de verschillende componenten waaruit de middenstroom is opgebouwd waarschijnlijk.



**Beschrijving van de instrumenten**

Hieronder wordt een korte omschrijving gegeven van de instrumenten die van belang zijn in het kader van het groeikernenbeleid.

*Hoofdinfrastructuursubsidie (artikel 42 VRO)*

De hoofdinfrastructuursubsidie is in 1973 in het leven geroepen om een belangrijke ontwikkelingsvoorwaarde, te weten de tijdige beschikbaarheid van infrastructuur, in de groeikernen te vervullen. Door middel van de hoofdinfrastructuursubsidie worden de hoofdontsluitingswegen in de nieuwe uitleggebieden van groeikernen en groeisteden volledig gesubsidieerd, zodat ze uit de grondexploitatie kunnen worden gelicht. Ook worden verbindingswegen naar de bestaande stad gesubsidieerd alsmede de externe infrastructuur, zijnde de voor de hoofdontsluitingswegen op te nemen kunstwerken, de langs deze wegen liggende langzaamverkeervoorzieningen en de kruisingen van deze wegen met het hoofdnet voor langzaam verkeer en verder datgene wat tot de normale inrichting van die wegen behoort.

*Lokatiesubsidie (artikel 44 VRO)*

De lokatiesubsidie is een min of meer algemeen werkend instrument, in die zin dat het toepassingsbereik niet beperkt is tot de groeikernen en groeisteden. Ook de grote steden en andere grote bouwlokaties kunnen voor toepassing worden aangewezen, terwijl voorts een koppeling bestaat met de zogenaamde 80%-regeling voor stadsvernieuwing. De subsidie is bedoeld om de hoge grondkosten bij de bouw van gesubsidieerde woningen op een aanvaardbaar peil te brengen. De lokatiesubsidie wordt uitgekeerd aan de eigenaar van de grond, dat wil zeggen voor woningwetwoningen aan de gemeente en voor premiehuurwoningen aan de belegger of woningcorporatie.

Bij premiekoopwoningen op eigen grond krijgt de koper de lokatiesubsidie zodra de woning is voltooid, in geval van erfpacht gaat de subsidie naar de gemeente. Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening stelt jaarlijks normbedragen vast voor de grondkosten voor een normale eengezinswoning in de woningwetsector. Als globale indicatie van de hoogte van de normbedragen kan worden vermeld dat in 1981 gemiddeld genomen voor groeikernen en groeisteden een normbedrag van ca. 18 600 gld. gold.

*Plankosten snelgroeiende gemeenten (artikel 46 VRO)*

Op basis van het begrotingsartikel plankosten worden twee soorten uitkeringen gedaan: een bijdrage aan de kosten van de regionale coördinatiebureaus en een tegemoetkoming in de kosten van het opstellen van structuurplannen.

De bijdragen aan de regionale coördinatiebureaus hebben betrekking op Noord-Holland, Zuid-Holland (West) en Rijnmond. De verticale coördinatie van de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid is daar opgedragen aan stuurgroepen onder voorzitterschap van de Minister van VRO. De provincie en de betrokken gemeenten hebben hierin naast het Rijk zitting. Het dagelijks werk wordt verricht in onder deze stuurgroepen ressorterende bureaus die bij de provincies (resp. Openbaar Lichaam) zijn ondergebracht. De werkzaamheden bestaan uit het aanjagen van de planvorming en het bewaken van de uitvoeringsplanning. De kosten van deze bureaus worden volgens een vastgestelde sleutel verdeeld over de deelnemers. De bijdrage van het Rijk wordt gegeven ten laste van bedoeld begrotingsartikel. De rijksbijdrage aan deze bureaus belooft in totaal ca. 1,8 mln.

De groeitaak brengt met zich mee dat een gemeente in snel tempo een disproportioneel grote groei moet realiseren, met bovendien een snelle start. Om dat proces te kunnen beheersen is een structuurplan onontbeerlijk.

Dat plan en de studies die voor de opstelling ervan nodig zijn, gaan de spankracht van de gemeente, gezien de omvang voor de start, over het algemeen te boven. Ten einde startproblemen zoveel mogelijk te vermijden, stelt de Minister van VRO derhalve een tegemoetkoming in de kosten van het opstellen van structuurplannen ter beschikking. Deze tegemoetkoming in de kosten, die normaliter ten laste van de algemene dienst van de gemeente blijven, hangt af van de beschikbare middelen en de erop gelegde claims en belooft maximaal 80% van de goedgekeurde kosten.

#### *Multifunctionele accommodaties (artikel 47 VRO)*

De subsidieregeling voorziet in een bijdrage aan de totstandkoming van accommodaties in groeikernen en groeisteden die geschikt zijn voor allerlei activiteiten zoals voor gezondheidszorg, onderwijs, peuteropvang of bejaardenwerk. De financiering, dat wil zeggen investering en exploitatie, dient met inbegrip van de gevraagde subsidie sluitend te zijn. De subsidiëring van multifunctionele accommodaties die deel dienen uit te maken van het meerjarenwelzijnsplan kan worden gezien als een soort stimuleringspremie. Er wordt dan ook geen bijdrage verstrekt als blijkt dat dergelijke projecten tot het normale gemeentelijk beleid kunnen worden gerekend.

#### *Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid (BRW) (artikel 46 VRO)*

Het welslagen van een verstedelijkingsbeleid is naast de bouw van woningen onder meer ook afhankelijk van een goede infrastructuur, werkgelegenheid en leefmilieu. Voor dat laatste is tijdige realisering van allerlei voorzieningen – liefst in samenhang – gewenst tot een niveau zoals dat elders in Nederland bij een vergelijkbare bevolkingsomvang aanwezig is.

Het BRW-beleid is voornamelijk een investeringsbeleid en werkt met een integrale benadering van de problematiek. Gevoegd bij de financieringsopzet, waarbij de middelentoekenning gelijk kan lopen met de groei van de bevolking en daarmee van de behoefte, maken deze kenmerken het BRW-beleid geschikt om enerzijds vooruitlopend en anderzijds aanvullend op het reguliere beleid ten aanzien van groeigemeenten te worden aangevend.

In de systematiek van het BRW-beleid is opgenomen, dat gewerkt wordt met beleidsperiodes van vier jaar, waarin een bepaald programma met aandachtscategorieën wordt afgewerkt. Bij het begin van iedere periode beraadt de Commissie BRW zich op de vraag of, en zo ja, in welke gebieden en in welke mate nog een BRW-beleid moet worden gevoerd. De Commissie BRW adviseert de coördinerend minister voor het welzijnsbeleid over het te voeren beleid. Nadat de verschillende beleidscategorieën zijn vastgesteld wordt door het Rijk per categorie bepaald hoeveel middelen de lagere overheden krijgen. Om voor de BRW-categorieën groeikernen en groeisteden een reële indicatie te krijgen over de hoogte van het uit te trekken bedrag is een analyse gemaakt van wat in een buurt of wijk nodig zou kunnen zijn om tot een aanvaardbaar voorzieningenniveau te komen. Het gaat daarbij alleen om een kwantitatieve indicatie. De gemeenten zijn vrij bij de concrete invulling ten behoeve van sociaal-culturele doeleinden.

De groeigemeenten stellen in samenspraak met de bevolking (sociale planning) meerjarenwelzijnsplannen op voor de besteding van de BRW-middelen. De plannen kunnen onderdeel vormen van de totale gemeentelijke planvorming. De meerjarenwelzijnsplannen worden op rijksniveau getoetst met behulp van globale criteria, die betrekking hebben op de wijze van planvorming en op de procedures. Hierbij wordt op totale plannen gelet en niet meer op afzonderlijke projecten als zodanig. Beoordeling daarvan wordt aan een gemeente overgelaten. De voorzieningen, die met behulp van BRW-middelen worden gerealiseerd, liggen op sociaal-cultureel, sociaal-medisch en recreatief terrein.

Ten einde een zekere eigen financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten te handhaven is bepaald dat 5% van de investeringen ten laste van de gemeentebegroting dient te blijven. De BRW-middelen worden in vier jaartranches uitgekeerd in verhouding met de woningproductie in het betreffende jaar.

*Openluchtrecreatiesubsidie (artikelen 119 en 120 CRM)*

Artikel 119 betreft de aankoop van gronden voor natuurbehoud en openluchtrecreatie alsmede investeringen in natuurgebieden. Artikel 120 betreft subsidies en andere uitgaven verband houdende met het treffen van voorzieningen voor de openluchtrecreatie. Met deze artikelen wordt een landelijk recreatiebeleid gevoerd. Het gaat om subsidiëring van maximaal 75% in planvorming, grondverwerving of inrichting ten behoeve van recreatievoorzieningen (parken, groenaanleg, beplantingsstroken, wandelpaden etc.), voor zover het niet-geëxploiteerde bovenwijkse voorzieningen betreft. De gemeente moet in staat zijn de rest van de kosten te dekken alsmede het beheer.

Groiekernen en groeisteden hebben voorrang bij de toewijzing van deze bijdragen, evenals de vier grote steden en gemeenten met een achterstandsituatie op dit gebied. Ingediende voorstellen worden in prioriteitsvolgorde opgenomen in het z.g. openluchtrecreatiewerkenbestand. Daarbij wordt een globale fasering van de betaalbaarstelling aangegeven.

*Stedelijke Verkeersvoorzieningen in en nabij steden (artikel 199 V. en W.)*

p.m.

*Afdekking tekorten stedelijk openbaar vervoer (artikel 48 V. en W.)*

p.m.

*Investeringen nieuwe spoorlijnen (artikel 67 V. en W.)*

p.m.

*Aanleg rijkswegen (artikel 1 Rijkswegenfonds)*

p.m.

*Voorwaardenscheppend beleid (artikel 48 EZ)*

Met ingang van de in de Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1981–1985 beschreven beleidsperiode is een bijgestelde vorm van het door EZ gevoerde voorwaardenscheppend beleid ingevoerd. Deze houdt in dat de middelen bestemd voor het oplossen van infrastructurele knelpunten in de regionale ontwikkeling gedecentraliseerd aan alle provincies beschikbaar worden gesteld.

De besteding door de provincies wordt door EZ marginaal getoetst aan de hand van de provinciale periodieke rapportages. Een deel, circa een kwart, van de middelen van het voorwaardenscheppend beleid staat ter beschikking van EZ zelf. Zij kan hiermee een extra inspanning voor belangrijke projecten leveren. De drie westelijke provincies zijn verplicht om circa de helft van de hun ter beschikking staande middelen in groiekernen en hun donorsteden te besteden.

*Ruimtelijke-ordeningstoelage van de Wet Investeringsrekening WIR-ROT (Fonds Investeringsrekening)*

Via de ruimtelijke-ordeningstoelage van de in 1978 in werking getreden WIR wordt getracht in steden, die een snelle groei van het aantal inwoners doormaken, de investeringen extra aan te moedigen, waardoor de verhou-

ding tussen wonen en werken meer in evenwicht komt. Tegelijkertijd moet deze toeslag ertoe bijdragen dat in de landsdelen waar de concentratie van economische activiteit het grootst is (het SIR-gebied), het beslag op beschikbare ruimte minder wordt. Daarom geldt de toeslag uitsluitend voor investeringen die betrekking hebben op verplaatsing van bedrijfsactiviteiten vanuit het SIR-gebied naar daarvoor aangewezen gebieden.

#### *Premieregeling stimulering ontwikkeling Lelystad (PSOL) (artikel 53 EZ)*

De PSOL is in 1968 ingesteld om het beleid, dat is gericht op ontlasting van de noordelijke Randstadvlugel, te ondersteunen en de bedrijfsvestiging in Lelystad te stimuleren. De PSOL maakt op de begroting van EZ deel uit van het IPR-artikel en kent een analoge procedure. Bedrijven komen, mits zij voldoen aan de gestelde bedrijfseconomische criteria, in aanmerking voor een premie van max. 25% van de investeringen in vaste activa. Er bestaat een bovengrens van 4 mln. voor de premie. Het bedrijf kan ook kiezen voor een premie per full-time arbeidsplaats. Deze bedraagt ten hoogste 20 000 gld. Er ligt een voorstel bij de Minister van EZ om verlenging van de regeling te bevorderen tot 1 januari 1984.

#### *Bijdrage verplaatsingskosten (artikel 93 SoZa)*

De bijdrageregeling is onder meer van toepassing bij bedrijfsverplaatsingen naar groeikernen en groeisteden waar ter stimulering van de werkgelegenheid de ruimtelijke-orderingstoelage van kracht is. Werknemers die bij de verplaatsing van hun bedrijf willen meeverhuizen kunnen een tegemoetkoming krijgen in de kosten van verplaatsing.

#### *Scholenbouwplan (artikel 106 O. en W.)*

p.m.

#### *Bouwkundige Werken RIJP (artikel 230 V. en W.)*

Vanwege de omstandigheden dat de woonkernen in de pas drooggevallen IJsselmeerpolders in het begin letterlijk vanuit het niets worden ontwikkeld (er is aanvankelijk alleen een modderbodem) worden de woonkernen in de IJsselmeerpolders gedurende hun initiële ontwikkelingsperiode vanaf droogvallen van de polder tot het tijdstip waarop een gemeente de ontwikkeling zelfstandig kan voortzetten onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat door de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders ingericht en tot ontwikkeling gebracht. Almere onderscheidt zich in dezen niet van alle voorgaande woonkernen (zoals Emmeloord, Dronten en Lelystad). Dit betekent dat voor Almere in deze fase geen specifieke groeikerninstrumenten worden ingezet. Alle directe ontwikkelingsuitgaven (met name uitgaven voor diverse bouwkundige en civieltechnische werken) alsmede de directe ontwikkelingsontvangsten (opbrengsten uit grondverkoop e.d.) komen ten laste van respectievelijk ten bate van de rijksbegroting. In de meerjarencijfers 1983–1986 is voor Almere in het begrotingsartikel Bouwkundige Werken hiertoe een bedrag opgenomen van afgerond f 80 mln. per jaar. De begrotingsontvangsten in deze ramingen bedragen voor deze periode afgerond 45 mln. per jaar. Daarnaast wordt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gedurende de periode dat nog geen gemeente is ingesteld een jaarlijkse bijdrage verstrekt in het nadelig saldo van het Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders (in 1982 en 1983 respectievelijk 9,8 en 11,4 mln.).

#### *Verfijningsregeling groeikernen (Gemeentefonds)*

Al sedert 1969 is in het kader van de Financiële-Verhoudingswet 1960 erkend dat in gemeenten met een snel toenemend inwonertal tijdelijk een discrepantie bestaat tussen uitgaven en inkomsten, die in andere gemeenten

niet bestaat. Bij het Besluit Verfijning Ongewoon Bevolkingsverloop (15 maart 1969, Staatsblad 162) is daarom een artikel toegevoegd waardoor gemeenten die volgens vastgestelde criteria snel groeien, extra inkomsten uit het Gemeentefonds krijgen. Als tijdelijke extra uitgaven, waarvoor deze verfijning dekking moet geven, worden blijkens de toelichting vooral de kosten van het ambtelijk apparaat van belang geacht. In snelgroeiende gemeenten zullen de voorbereiding en begeleidende taken van de gemeentelijke overheid meer dan evenredig worden verzwaaard. Een ander belangrijk aspect is dat de reguliere uitkeringen uit het Gemeentefonds in het algemeen zijn gebaseerd op bevolkings- en woningaantallen per 1 januari, hetgeen voor snel groeiende gemeenten een extra handicap vormt.

Zowel in de toelichting op als in de uitwerking van de verfijning wordt het tijdelijke karakter ervan benadrukt.

Globaal wordt de uitkering in een jaar bepaald door het vestigingsoverschot over de laatste drie jaar voor zover dat overschot een bepaalde drempel overschrijdt. Deze drempel uitgedrukt in procenten is lager naarmate de gemeente in een hogere inwonerklassen valt.

De hierboven vermelde verfijning snelle groei is met ingang van 1975 voor groeikernen vervangen door het Besluit Verfijning groeikernen (23 juni 1976, Staatsblad 64). De achtergronden van deze speciale verfijning alleen voor groeikernen zijn de volgende: de argumenten achter de verfijning snelle groei gelden voor groeikernen in versterkte mate omdat groeikernen expliciet als taak hebben om snel te groeien. Door de verfijning worden bepaalde groeikernen aangewezen als in aanmerking komend voor de verfijning. Daardoor wordt bereikt dat deze gemeenten hun taak als groeikernen kunnen vervullen zonder in financiële moeilijkheden te komen. Naast de extra omvang van het gemeentelijke ambtelijke apparaat die voor deze taak nodig is valt daarbij ook te denken aan de lasten van onrendabele investeringen die in een zeer snel groeiende gemeente relatief hoog zullen zijn, omdat in vergelijking met normale gemeenten de gemiddelde leeftijd van de investeringsobjecten laag zal zijn en daardoor de rentelasten hoog ten gevolge van de nog hoge boekwaarden. Ook de tijdelijke overcapaciteit van bepaalde voorzieningen zal kostenverhogend werken. Het verschil tussen de verfijning snelle groei en de verfijning groeikernen ligt in de verhoogde mate waarin bepaalde kosten zich voordoen en in het feit, dat sprake is van een belang van bijzondere betekenis. De verfijning groeikernen is bedoeld als een tijdelijke verfijning. Na het voltooiën van de groeिताak moet de desbetreffende gemeente het gestegen uitgavenniveau bekostigen uit de (ook gestegen) algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Hiernavolgend worden de mogelijkheden en gevolgen geschetst van een bezuiniging van 20% op de hoofdinfrastructuursubsidie, waarbij het bezuinigingspercentage in de periode 1982–1987 geleidelijk oploopt van 4 in 1982 tot 20 in 1986 en latere jaren. Afgezien van deze ombuiging zijn bezuinigingen nodig, omdat de thans beschikbare middelen onvoldoende zijn om in de komende jaren te verwachten infrastructurele werken te kunnen uitvoeren. Om praktische redenen is hier gekozen voor een benadering waarin beide operaties in elkaar zijn geschoven.

Startpunt van de meerjarenplanning voor de hoofdinfrastructuursubsidie is de opgave van de gemeenten van het verwachte tempo van de verplichtingen, d.w.z. van het doen van gunningen. De ervaring heeft geleerd dat de gemeenten hierbij te optimistisch zijn, zodat overplanning optreedt.

Om onderuitputting op grote schaal te voorkomen wordt daarom het geschatte verplichtingentempo van de gemeente door VRO gecorrigeerd door middel van een z.g. verplichtingsleutel. Uit het aldus berekende verplichtingentempo wordt vervolgens met behulp van één, voor alle projecten gehanteerde betaalsleutel het benodigde kasgeld in de afzonderlijke jaren berekend. Dit vormt dus het nog niet beleidsmatig bepaalde basismateriaal. In onderstaande uitwerking is steeds van het aldus door VRO geraamde betalingstempo uitgegaan.

#### *Uitgangssituatie*

Voor de komende jaren is volgens de huidige begroting en meerjarenraming aan middelen beschikbaar (x mln.):

1982	1983	1984	1985	1986 en later
150	149	150	122	122

Bovendien is nog sprake van een overloop van 125 mln. en z.g. protocolkosten van 45 mln. Met prijscompensatie is echter geen rekening gehouden. Aannemende dat deze bedragen daadwerkelijk ter beschikking komen – financiering dient dan binnen het kasplafond van VRO te geschieden – kan worden geconstateerd, dat bij het oplopend bezuinigingspercentage als hierboven is aangegeven in de periode 1982–1987 104 mln. bezuinigd zou moeten worden. In onderstaand overzicht is dit nader aangegeven:

1982	1983	1984	1985	1986	1987
6,0 (4%)	11,9 (8%)	18,0 (12%)	19,5 (16%)	24,4 (20%)	24,4 (20%)

Na een dergelijke ombuiging resteert aan beschikbare middelen in de periode 1982–1987: 815 mln. + 125 mln. (overloop) + 45 mln. (protocolkosten) – 104 = 881 mln.

Volgens het schema van het verloop van de hoofdinfrastructuursubsidie na toepassing van bepaalde sleutels is in de periode 1982–1987 1072,2 mln. benodigd. Wordt dit bedrag geconfronteerd met de beschikbare middelen na toepassing van de 20%-variant, dan resteert een tekort van 191 mln. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze dit tekort kan worden verwerkt.

#### *Schrappen en temporiseren van projecten*

Uit een evaluatie van voorgenomen werken blijkt, dat een aantal projecten mogelijk geschrapt kan worden. Voorts kan een aantal projecten vergeleken

bij de gemeentelijke opgave wat naar achteren worden geschoven, omdat aanleg hiervan binnen de destijds verwachte realiseringstermijn niet geheel realistisch geacht moet worden. Daaruit volgt, dat in de periode 1982–1987 f 96 mln. bezuinigd kan worden en in de periode 1988–1991 nog eens 31 mln., in totaal dus 127 mln. Vooronderstellingen daarbij zijn, dat:

- de overloop en de protocolkosten binnen het kasplafond van VRO kunnen worden benut;
- kostenstijgingen, zo zij optreden, worden gecompenseerd uit de prijscompensatie van VRO.

Een groot deel van de getemporeerde projecten moet nu echter na 1991 worden betaald. Daarbij zij ook opgemerkt dat rekening gehouden moet worden met de onzekerheidsmarges van de berekeningen. Men denke hierbij aan de toegepaste sleutels en de mogelijke prijsontwikkeling. Daarbij zij er ook op gewezen dat de ruimte voor het opvangen van tegenvallers t/m 1987 is opgesoupeerd. Bij de toepassing van de sleutels is reeds rekening gehouden met de gedachte, dat de gemeentelijke planning in de praktijk niet geheel wordt gerealiseerd. Er is ook geen ruimte voor nieuw beleid, waarbij aan de mogelijkheid gedacht kan worden in de toekomst hoofdinfrastructuursubsidie aan te wenden om grote bouwlocaties in of aan bestaand stedelijk gebied te ontsluiten. Na deze mogelijke ingrepen resteert een tekort van 95 mln. in de periode 1982–1987.

### *Bezuinigingen*

Van bezuiniging worden uitgesloten de werken die reeds juridisch zijn verplicht, d.w.z. die reeds gegund zijn. Dit zou immers tot gevolg hebben dat de gemeenten hun declaraties later betaald krijgen.

Een eerste mogelijkheid waaraan gedacht zou kunnen worden is de hoofdinfrastructuur in de toekomst soberder uit te voeren. De opzet van de hoofdinfrastructuur wordt reeds door de ICOG, nog voordat een toezegging wordt gedaan, op soberheid en doelmatigheid getoetst. In de meerjarenramingen wordt reeds op deze wijze van toetsing geanticipeerd. Langs deze weg kan derhalve geen substantiële verdere bezuiniging worden bereikt. Bij de goedkeuring van de werken in een latere fase geldt hetzelfde.

Een tweede mogelijkheid zou gelegen kunnen zijn in het terugbrengen van het subsidiepercentage van 100 tot 80 in de verwachting dat de gemeenten daardoor gestimuleerd worden om ook zelf uiterst kritisch te toetsen. De kwantitatieve effecten van een dergelijke maatregel zijn reeds in paragraaf 2.2.2 van deel B aangegeven. Bedacht dient te worden, dat de reeds aangewezen groeigemeenten op 100% subsidie rekenen en dit bij de recente onderhandelingen een belangrijke rol heeft gespeeld (bij voorbeeld in het geval van Amersfoort). Minstens zo belangrijk echter is, dat de resterende 20% op de grondexploitatie zou gaan drukken en voor wat betreft de gesubsidieerde woningbouw de lokatiesubsidie zou verhogen, terwijl voor wat betreft de overige bestemmingen – en daarmee voor het totale plan – de uitvoerbaarheid in het geding is, omdat de marktprijs er door overschreden wordt. Het eventuele bezuinigingseffect van zo'n maatregel schuilt dan ook niet in de 20% die ten laste van de gemeente zou worden gebracht, maar in het veronderstelde versoberingsgevolg, doordat de gemeenten een eigen financieel belang krijgen. Dit effect is echter zuiver hypothetisch en bovendien – gezien het voorgaande – qua omvang slechts marginaal. Deze mogelijkheid is derhalve niet nader uitgewerkt.

Het probleem bij het zoeken naar mogelijkheden tot bezuiniging is, dat er geen simpele relatie bestaat tussen de mate van temporisering van de aanleg van hoofdinfrastructuur, de terugval van de woningproductie en de totstandkoming van voorzieningen. Dit is namelijk geheel van de bouwplaats afhankelijk. In veel gevallen is het pas mogelijk grote uitleggebieden als die in de groeigemeenten met bouwverkeer te bereiken, wanneer een deel van de hoofdontsluiting gereed is. Men denke aan terrein dat door barrières als spoorlijnen en waterwegen van de bestaande kern of stad en de externe

infrastructuur gescheiden is. Er is zeer globaal aangenomen dat structureel voor alle gemeenten te zamen 10% kan worden getemporiseerd, zonder dat dit nog effect heeft op de woningproductie. Men moet zich dan langer met noodontsluitingen behelpen.

Tien procent temporiseren lijkt eerder aan de hoge dan aan de lage kant. Veelal had de ontsluiting er liefst al eerder moeten liggen. Bovendien werken noodontsluitingen kostenverhogend op de bouwkosten (omrijden, langzaam rijden) en veroorzaken zij overlast.

Het blijkt dat 10% temporiseren in de periode 1982-1987 68 mln. oplevert wat het tekort tot 27 mln. terugbrengt. Gekort is op de projecten die bij de hiervoor genoemde bezuinigingen reeds enigermate zijn getemporiseerd. De korting omvat niet de werken waarbij VRO een van de financiers is naast andere departementen (zoals Oostelijke Ringweg, Oosterhamriktracé en Nieuwegein Q3). Tevens zijn gehandhaafd de z.g. vaste afspraken die met Verkeer en Waterstaat zijn gemaakt ten aanzien van bijdragen in door Verkeer en Waterstaat uit te voeren projecten, o.a. voor de metro die verreweg de grootste bijdrage vergt.

### *Nog verdergaande ombuigingen*

Er zijn in principe nog twee mogelijkheden voor verdere ombuiging:

a. het verder dan 10% temporiseren van ter zake van reeds gedane toezeggingen en in behandeling zijnde of te verwachten aanvragen van reeds aangewezen groeigemeenten;

b. het later starten van de infrastructuur dan voorgenomen in de nog aan te wijzen groeikernen met een nieuwe of verlengde taakstelling.

Over de eerste mogelijkheid kan het volgende worden opgemerkt. Bij de eerder aangebrachte temporisering van 10% is aangenomen, dat voor het totaal van de gemeenten de woningproductie nog net niet zou worden beïnvloed. Bij de hier in het geding zijnde verdere temporisering moet aangenomen worden dat dit zeker wel het geval is. Hoe groot het productieverlies zal zijn is zonder een gedetailleerd onderzoek niet te bepalen, omdat dit als gezegd van de bouwplaats afhankelijk is.

Behalve het directe effect op de woningproductie is er nog een indirect effect. De bestuurlijke bereidheid van de gemeenten om de groeitaak uit te voeren zal namelijk afnemen. Het is moeilijk te taxeren wat dit in concreto voor gevolgen zal hebben. Voorts zijn er effecten te verwachten op de niet-woningbouwsectoren. Zo zal het vertrouwen van het bedrijfsleven in de groei-operatie geschaad worden waardoor investeringen niet gedaan zullen worden (winkel- en stadscentra). Drempelinwonersaantallen voor bepaalde voorzieningen zullen later wordt bereikt, zodat deze voorzieningen later tot stand komen (zoals welzijnsvoorzieningen voor 50 000 inwoners, opening van stations). Ten slotte zullen van de zijde van de gemeenten zeker financiële claims te verwachten zijn.

Bij de tweede mogelijkheid gaat het in concreto om de lokaties Leid-schendam-Nootdorp en Zoetermeer Noordhoven en Rokkeveen. Het opschuiven van de start van de hier in het geding zijnde infrastructuur in Zuid-Holland-West moet als een zeer zware beleidsbeslissing worden aangemerkt. Landelijk gezien treden juist in deze regio de grootste woningtekorten op.

Benadrukt zij, dat eventuele bezuinigingen op de hoofdinfrastructuursubsidie geen betrekking hebben op de hoofdinfrastructuur van Almere, aangezien de kosten van deze infrastructuur tot 1990 moeten worden gedekt uit de middelen van artikel 230 Bouwkundige Werken RIJP.