
Vergaderjaar 1996–1997

25 427

Stedelijke vernieuwing

Nr. 2

NOTA

DEEL A

Beleidsnota

INHOUDSOPGAVE DEEL A

SAMENVATTING		3
HOOFDSTUK 1	INLEIDING	11
1.1.	Stadsvernieuwingsbeleid	12
1.2.	Herijking	12
1.3.	Onderzoek	13
1.4.	Adviezen	14
1.5.	Opbouw van de nota	15
HOOFDSTUK 2	VAN STADSVERNIEUWING NAAR STEDELIJKE Vernieuwing	15
2.1.	Beleidskader	15
2.2.	Samenhang op wijkniveau	24
HOOFDSTUK 3	STADSVERNIEUWING, GEEN GELOPEN RACE	27
3.1.	Herijking prijscomponenten BELSTATO	27
3.2.	Voortgang 1990–1996	28
3.3.	Aanpak	31
3.4.	Monumentenzorg	33
3.5.	Bodemsanering	34
3.6.	De tweede helft van de tweede helft	35
HOOFDSTUK 4	HERSTRUCTURERING: EEN IMPULS VOOR STEDELIJKE Vernieuwing	37
4.1.	Stedelijke vernieuwing en wijken	37
4.2.	Herstructurering als opgave	40
4.3.	Behoefteraming	47
HOOFDSTUK 5	UITVOERING EN INSTRUMENTERING	55
5.1.	Rijksbijdragen aan stedelijke vernieuwing	55
5.2.	Naar een gebundeld volkshuisvestingsbudget	56
5.3.	Onderzoek	59

SAMENVATTING

Deze nota is het regeringsstandpunt over de herijking van de nota BELSTATO (BEleid voor STAdsvernieuwing in de TOekomst), zoals die conform de afspraken met de Tweede Kamer is uitgevoerd.

Hoofdstuk 1: Inleiding

In grote delen van de steden werd in de jaren '60 zo'n slecht leefmilieu aangetroffen dat dit maatschappelijk niet aanvaard werd. Ingrijpende stadsvernieuwing was noodzakelijk, rijkssteun daarbij onmisbaar. De beleidsinstrumenten hiervoor zijn sinds 1985 gedecentraliseerd. In de nota en de verdeelnota BELSTATO is stadsvernieuwing als een eindige inhaaloperatie in beeld gebracht en de financiële rijkssteun daarvoor geraamd. Bij de behandeling van de nota BELSTATO in de Tweede Kamer, in september 1992, is afgesproken in 1997 die raming te herijken.

De afspraken over de herijking hielden in, dat de BELSTATO-raming voor de werkelijke kostenontwikkelingen zouden worden gecorrigeerd, zonder het volume van de destijds afgebakende opgave te veranderen en zonder het beleid te wijzigen. Ook was afgesproken, de destijds pro memorie in de BELSTATO-raming opgenomen post monumentenzorg in te vullen en een definitief beleidsstandpunt in te nemen over de problemen in naoorlogse wijken. Daarnaast zou aan de hand van de voortgang van de stadsvernieuwing en ontwikkelingen op verwante terreinen zoals VINEX en het Grote-stedenbeleid, op hoofdlijnen getoetst worden of de uitgangspunten van destijds onder druk staan. Tenslotte zou een besluit worden genomen over het eventueel overhevelen van de stadsvernieuwingsfondsen naar het gemeentefonds.

Voor de herijking is een reeks onderzoeken uitgevoerd. Daaraan voorafgaand is de opzet van die onderzoeken in 1995 met de Tweede Kamer besproken. Aansluitend bij de afspraken bestond het programma uit onderzoek naar de kosten van stadsvernieuwing en onderzoek ten behoeve van de toetsing van de uitgangspunten. De Kamer stemde in met deze opzet en vroeg om de uitkomsten van beide onderdelen in hun samenhang te betrekken in het beleidsstandpunt.

Alle onderzoeksrapporten zijn in 1997 aan de Kamer gezonden. De RCV/CCSV heeft zowel over de concept hoofdlijnen van de ontwerpnota als over de ontwerpnota advies uitgebracht. Over de ontwerpnota hebben ook de VROM-raad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling geadviseerd. Het kabinet heeft, nadat de gevraagde adviezen zijn uitgebracht en verwerkt, de definitieve beleidsnota vastgesteld.

Hoofdstuk 2: Van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing

Ondanks duidelijke verbeteringen in de kwaliteit van de fysieke omgeving, mede door stadsvernieuwing, blijven zich ook negatieve sociale en economische ontwikkelingen in de steden voordoen. Die bedreigen de duurzaamheid van de resultaten van dat beleid. In de grotere steden dreigen werkloosheid, gebrek aan leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid elkaar te versterken.

De druk op het stedelijke gebied neemt toe. De kwaliteit van de bestaande stedelijke omgeving moet meer en meer concurreren met die van nieuwe bouwlocaties in de stadsgewesten en het aanbod van woningen daarbuiten. Er zijn de komende jaren nog veel nieuwe woningen nodig. Die zullen vooral in de marktsector worden gebouwd, want er is nauwelijks nog behoefte aan meer goedkope sociale woningen.

De regering wil, dat zuinig met de schaarse ruimte wordt omgesprongen. Ontwikkelingen buiten de stadsgewesten worden afgeremd om waardevolle open gebieden als het Groene Hart te sparen en om nog meer autogebruik zoveel mogelijk te voorkomen.

Ruimte voor nieuwe woningen zal dus voor een zo groot mogelijk deel binnen of dichtbij de bestaande steden gevonden moeten worden. Bestaande stedelijke woonmilieus zullen optimaal benut moeten worden. Dat kan alleen als die op de markt voldoende aantrekkelijk zijn. Ook voor bedrijven en voorzieningen is ruimte nodig, waarvoor evenmin ongelimiteerd extra beslag kan worden gelegd op de ruimte. De regering streeft duurzaam en intensief ruimtegebruik na. Dat betekent dat de stedelijke omgeving hoge kwaliteiten moet hebben. Kwaliteiten die nu nog onvoldoende aanwezig zijn. Een overgang is nodig van beleid dat vooral aandacht besteedt aan de woningvoorraad naar beleid dat de aantrekkelijkheid van gebieden als plaats om te wonen, te werken, te ondernemen en te verblijven centraal stelt. De realisatie van dit vernieuwende beleid, gericht op een intensief en meer gedifferentieerd gebruik van het bestaande stedelijke gebied is kostbaar. Kostbaar omdat het om allerlei maatregelen vraagt die onderlinge hinder voorkomen of beperken, zoals extra isolatie, meervoudig grondgebruik, dure infrastructuur, voorzieningen in de woonomgeving en herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen. Een stimulerende en voorwaardenscheppende rol van de rijksoverheid is onmisbaar om daar wat aan te doen, zeker in die gebieden waar de interesse van marktpartijen ontbreekt of waar eigenaren de noodzakelijke ingrijpende investeringen niet kunnen opbrengen.

Het economisch functioneren van de steden is in belangrijke mate bepalend voor de Nederlandse economie. Bijna 20% van de totale werkgelegenheid in ons land is alleen al in de vier grote steden gevestigd. Vooral de grote steden boeten in aan aantrekkingskracht voor bedrijvigheid, wat zijn weerslag heeft op de economische groei, die sinds de jaren zeventig achterblijft bij de rest van Nederland. Veel bedrijven zijn naar bedrijfsterrainen verplaatst, ook bedrijven die goed inpasbaar zouden zijn geweest in woonwijken. Bedrijven blijven weg of vertrekken naar de rand van de stad, waar ze minder hinder van de files denken te hebben. Zo worden ze een stuk minder goed bereikbaar voor werkenden die in de steden wonen.

De problemen in de steden vergen een brede aanpak, die de economische basis van de steden versterkt en zo, door het creëren van meer werkgelegenheid, het proces van sociale onthechting een halt toeroept en de vitaliteit van de steden vergroot. Oplossingsrichtingen zijn onder meer het investeren in de bereikbaarheid van de grote steden, herstructurering van delen van het stedelijk gebied, bodemsanering en een wezenlijk andere invulling van de stedelijke ruimte (voor werkgelegenheid, kwalitatief hoogwaardige woonmilieus en binnenstedelijk groen).

Hoofdzorg is, dat de steden in de sociale en economische dynamiek overeind blijven, dat ze kunnen blijven concurreren, dat het in de bestaande steden geïnvesteerde kapitaal goed wordt benut, dat niet naar steeds weer nieuw gebied wordt «gevlucht» met ongewenste extra mobiliteit als gevolg en dat een duurzame milieukwaliteit wordt gewaarborgd. Beleid dat investeert in de fysieke dimensie dient daaraan een bijdrage te leveren.

Vanuit de noodzaak tot revitalisering van steden is het verbeteren van het werk- en productiemilieu, ook op het schaalniveau van buurt of wijk waarop de stadsvernieuwing is geënt, een belangrijk doel. Meer menging

van wonen, werken en recreëren binnen stedelijke gebieden is nodig voor een veelzijdige economie. Dat draagt tevens bij aan beperking van de mobiliteit. Eenzijdige woongebieden kunnen veranderd worden in gemengde woon-werkgebieden en er is meer ruimte voor bedrijvigheid nodig.

Stadsvernieuwing dient het streven naar vitale steden, waaraan ook beleid op vele andere terreinen bijdraagt. Stadsvernieuwing heeft betrekking op het in de nota BELSTATO als inhaaloperatie afgebakende deel daarvan. Gemeenten en Rijk staan niet alleen voor het afmaken van deze inhaaloperatie, maar ook voor ten opzichte van 1992 nieuwe stedelijke vernieuwingsopgaven die zich inmiddels een plaats op de agenda hebben verworven. Deze nota richt zich vooral op de fysieke aspecten daarvan op het schaalniveau van wijken.

Voor een gezonde toekomst van de stad is een gedifferentieerde samenstelling van bevolking en woningvoorraad noodzakelijk. Waar in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid van het woningbestand (bijvoorbeeld door op strategische plekken nieuw te bouwen, huurwoningen te verkopen en bestaande woningen en complexen aan te passen), samen met de aanpak van de infrastructuur, de woonomgeving, de voorzieningen en de bedrijvigheid, worden aangestuurd op kwaliteitsverhoging van woon- en werkmilieus in deze wijken. Voor zulke stedelijke vernieuwingsingrepen in wijken wordt veelal de term «herstructurering» gebruikt. Dit ingrijpen in bestaande wijken moet wel altijd in ruimer verband worden gezien, bijvoorbeeld in samenhang met de bouw van sociale woningen op VINEX-locaties.

Stedelijke vernieuwing is voor een belangrijk deel afhankelijk van de investeringsbereidheid van private partijen. De lokale overheid kan, door een doelgerichte inzet van middelen, die bereidheid doen toenemen, investeringen van bewoners, eigenaars, corporaties en bedrijven uitlokken en zo met die middelen ook een optimaal maatschappelijk rendement genereren. Met een extra inzet van het Rijk voor een programma van herstructurering kan de succesformule van de stadsvernieuwing worden uitgebuit en het permanente proces van stedelijke vernieuwing worden gestimuleerd.

Stedelijke vernieuwing omvat een breder pakket van beleidsmaatregelen dan in deze nota is uitgewerkt. Naast inspanningen voor de gebouwde omgeving zijn ook maatregelen nodig van niet fysieke aard. In combinatie met ander rijksbeleid zoals het Grote-stedenbeleid, het ruimtelijk, volkshuisvestings- en milieubeleid, het economisch en het verkeers- en vervoerbeleid dat in deze nota is beschreven kan een belangrijke impuls aan de stedelijke vernieuwing worden gegeven. De integrale aanpak daarvan krijgt op rijksniveau vorm door afstemming tussen departementen van regelgeving en prioriteitsstelling en meer nog op lokaal niveau waar de gemeenten een belangrijke regierol hebben te vervullen.

Hoofdstuk 3: Stadsvernieuwing, geen gelopen race

Met de nota BELSTATO heeft het Rijk stadsvernieuwing als eindige inhaaloperatie afgebakend en zijn bijdrage daaraan vastgesteld. Uit praktijkonderzoek is gebleken dat de werkelijke kostenontwikkelingen die operatie duurder maken dan was voorzien. Dat betekent dat voor de uitvoering een extra rijksbijdrage van afgerond f 1,3 miljard nodig is. Juist in de komende jaren zullen de gestegen kosten zich manifesteren.

De uitvoering van de inhaaloperatie blijkt tot dusver volgens schema te vorderen. Tussen 1990 en 1996 zijn bijvoorbeeld ongeveer zoveel woningen vervangen en verbeterd als op grond van de in die periode verstrekte bijdragen werd verwacht. Rond de helft van de in BELSTATO geraamde totale «productie» is geleverd, terwijl circa 56% van de totale rijksbijdrage is uitgekeerd. Het verschil wordt verklaard doordat die bijdragen voor een deel zijn gebruikt voor niet geraamde uitgaven, doordat een deel van de bijdragen is gespaard en dus nog niet is uitgegeven, en door de opgetreden kostenstijgingen. Aan het verloop van de uitgaven is te zien dat er enig tempoverlies optreedt; mogelijk wordt dat mede door de stijgende kosten veroorzaakt. Wanneer de kwaliteit van de woningvoorraad in 1995 wordt vergeleken met die in 1990, blijkt dat circa de helft van de oorspronkelijke kwaliteitstekorten is ingelopen, ongeveer de helft van de in 1990 matige en slechte woningen is vervangen of verbeterd.

De gemeentelijke stadsvernieuwingspraktijk is sterk gewijzigd. Het pakket van activiteiten lijkt nog steeds op dat van de BELSTATO-raming, maar de lokale aanpak is efficiënter geworden: middelen worden strategisch en met een hoog rendement ingezet. Daarnaast maken gemeenten gegeven de problematiek en de eindigheid van de rijksbijdragen specifieke keuzes om het beleid op maat te snijden. Dat betekent soms een ruimere en soms een smallere aanpak dan BELSTATO. Voor de particuliere huurwoningvoorraad – hoewel nog steeds een probleemcategorie – zijn nieuwe strategieën waarneembaar. Steeds meer gemeenten gaan over op een strategische wijkgerichte aanpak. Daarnaast vinden recente beleidsinitiatieven steeds meer hun neerslag in de lokale stadsvernieuwing. Dat uit zich bijvoorbeeld in een hoger aandeel marktwoningen, meer ruimte voor bedrijvigheid en meer kwaliteit van de woonomgeving in plannen.

Het uitvoeren van de resterende helft van de BELSTATO-opgave betekent nog een substantiële opgave voor de komende periode. Het nog niet verbeterde deel van de woningvoorraad bestaat nu voor een aanzienlijk groter deel dan in 1990 uit particuliere huurwoningen. Daarbij moet bedacht worden, dat de ongesubsidieerde verbetering (ingrijpend en niet ingrijpend) voorspoedig verloopt en dat het aantal particuliere huurwoningen is afgenomen en verder afneemt door verkoop aan corporaties en particulieren. Dat neemt niet weg, dat bij stadsvernieuwing het subsidiëren van hoogniveaurenovaties een belangrijk instrument voor woningverbetering blijft. Voor de stadsvernieuwing is het van groot belang dat zoveel mogelijk partijen worden gestimuleerd om hun woningbezit te verbeteren. Het zal vaak nodig zijn dat gemeenten daartoe maatregelen treffen, variërend van voorlichting en het stimuleren van verenigingen van eigenaars (VVE's) tot het aankopen van appartementen. Het aanschrijfinstrument kan als stok achter de deur worden gebruikt om onwillige eigenaren over de streep te trekken. Aanschrijven vereist het zorgvuldig waarborgen van rechtszekerheid en een deugdelijke motivering door de gemeente. Het is daarom verheugend dat de VNG het initiatief heeft genomen tot meer voorlichting op dit terrein. Het ministerie van VROM is bereid nog aanvullende voorlichtingsactiviteiten te organiseren. Wijzigingen in de huurprijswetgeving zullen huurders de mogelijkheid bieden om bij achterstallig onderhoud huurverlaging te vragen. De wetswijziging biedt een effectief en snel alternatief om verhuurders te prikkelen hun bezit goed te onderhouden. Het Rijk verwacht dat het mogelijk is om stagnatie van de verbetering in deze sector te voorkomen. De meer strategische aanpak van de particuliere huurwoningvoorraad – ondersteund met juridisch flankerend beleid – is daarbij een voorwaarde om de opgave af te ronden.

De benodigde rijksbijdrage voor het beschermen van de historische kwaliteiten van de woonomgeving in stadsvernieuwingsgebieden, een erkend maar nog niet gekwantificeerd onderdeel van de BELSTATO-opgave, is berekend op f 200 miljoen, welk bedrag via de stadsvernieuwingsfondsen zal worden uitgekeerd. De middelen voor de aanpak van de woonhuismonumenten in stadsvernieuwingsgebieden zullen via de OCenW-begroting beschikbaar komen. In de uitvoering van de voorgenomen nieuwe regelgeving zijn er mogelijkheden aanwezig om de problematiek van de woonhuismonumenten in stadsvernieuwingsgebieden op te lossen. Hierbij wordt uiteraard het decentrale karakter van de regeling in aanmerking genomen. Hiermee is de bredere problematiek zoals in het Strategische Plan Monumentenzorg geïnventariseerd niet opgelost. Hierop zal bij de evaluatie van het Strategisch Plan Monumentenzorg worden teruggekomen. Daarbij zal OCenW aangeven welk deel van de reguliere middelen, inclusief de dotatie van f 275 miljoen, ten goede is gekomen van de woonhuismonumenten in stadsvernieuwingsgebieden.

Een bijzonder aandachtsgebied is de bodemsanering. Om te voorkomen dat stadsvernieuwing stagneert doordat de aanpak van verontreinigde plekken achterblijft, is een extra rijksbijdrage van f 350 miljoen noodzakelijk.

De herijking heeft laten zien dat de kosten van stadsvernieuwing meer zijn gestegen dan op grond van algemene inzichten in de prijsontwikkeling werd verwacht. De uitvoering ligt op schema, dankzij de doelmatige en effectieve aanpak door gemeenten en provincies. Er is dan ook geen reden om af te wijken van de uitgangspunten van BELSTATO, wel om met het oog op het nog resterende deel van de opgave tegemoet te komen aan de extra kosten. Met de aan de stadsvernieuwingsmiddelen toe te voegen f 1,3 miljard als gevolg van de herijking en f 200 miljoen voor de historische woonomgeving, de inzet van middelen van OCenW voor de woonhuismonumenten en de f 350 miljoen voor bodemsanering die zal worden geormerkt voor de BELSTATO-opgave zal de stadsvernieuwing kunnen worden afgerond.

De herijking leidt strikt rekentechnisch tot een verdeling over gemeenten en provincies die afwijkt van de huidige. Vooral het aandeel van de kleinste gemeenten neemt toe, terwijl dat van veel grote gemeenten afneemt. Dit is vooral het gevolg van de sterk gestegen kosten van het saneren van milieuhinderlijke bedrijven en een relatief sterke stijging van de tekorten op grondexploitatie in kleine gemeenten. Naar aanleiding van de motie Hofstra (zie hoofdstuk 5) wordt een bundeling van instrumenten voorbereid. Met het oog hierop en om de continuïteit in de uitvoering van de stadsvernieuwing te waarborgen, zal de huidige verdeling van de rijksbijdragen daaraan tot de invoering van het gebundelde volkshuisvestingsbudget niet wijzigen. Dit standpunt komt overeen met het advies van de RCV/CCSV om voor de BELSTATO-middelen van de huidige verdeling uit te blijven gaan.

Hoofdstuk 4: Herstructurering, een impuls voor stedelijke vernieuwing

De kwaliteit van wijken als woon-, werk- en leefmilieu blijft niet vanzelf aansluiten bij de veranderende maatschappelijke behoeften. In wijken waar die aansluiting verbroken raakt en vernieuwing uitblijft, gaan zich negatieve sociale en economische verschijnselen voordoen die leiden tot fysiek verval. Uiteindelijk kan een negatieve spiraal ontstaan van elkaar versterkende processen. Dit kan ook de vitaliteit van de steden als geheel aantasten. Bepaalde wijken onderscheiden zich in negatieve zin door een eenzijdig woningbestand en een onaantrekkelijk imago. Tijdig preventief

ingrijpen is in zulke wijken nodig om verdere ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Voor die ingrepen wordt de term «herstructurering» gebruikt. In sommige naoorlogse wijken wordt hiermee al een begin gemaakt. Het ministerie van VROM heeft hiervoor een stimuleringsregeling in het leven geroepen. Vanuit het streven naar stedelijke vernieuwing wil het kabinet een impuls aan herstructurering geven.

Om de aanpak van de benoemde problematiek concreet gestalte te geven is een behoefte-raming opgesteld. Deze landelijke kwantificering is geen keurslijf voor lokaal beleid in zijn keuze van gebieden en maatregelen maar de best mogelijke benadering van de opgave vanuit het perspectief van het Rijk. Op basis van een typologie van wijken zijn gebieden geïdentificeerd waar herstructurering nodig is (zowel in naoorlogse als in vooroorlogse wijken). De behoefte-raming gaat uit van een bij de praktijk aansluitend pakket van ingrepen voor herstructurering. De noodzakelijke investeringen kunnen voor een groot deel worden bekostigd vanuit de opbrengsten die daar tegenover staan. De kwaliteit van de wijken als geheel moet worden verhoogd, wat maatregelen over een breed terrein vergt. Het gaat niet alleen om het investeren in de woningvoorraad, maar ook in de leefbaarheid en in het vergroten van de aantrekkelijkheid van de aan te pakken gebieden als vestigingsplaats om te wonen, te werken, te ondernemen en te verblijven. Daarbij horen ook uitgaven waar geen inkomsten tegenover staan. Dat geldt bijvoorbeeld voor het verbeteren van de openbare ruimte, zoals door groenaanleg, en voor het op gang brengen en houden van het veranderingsproces. Vooral daardoor ontstaan per saldo tekorten die niet door de lokale partijen als gemeenten, corporaties, bewoners en bedrijven zelf kunnen worden opgebracht.

Herstructurering is een kwaliteitsimpuls, met als ambitie om door het versterken van de structuur van wijken hun sociale en economische vitaliteit – en daardoor die van de stad als geheel – te vergroten. Investerings-ingen door de overheid moeten het juiste klimaat scheppen om in die wijken ook investeringen door anderen, zoals woningcorporaties en marktpartijen te genereren. De uitvoering van bouwwerken en verbeteringsprojecten schept werkgelegenheid en is een zichtbaar en tastbaar blijk van nieuw vertrouwen in de toekomst. Het wordt dan ook voor ondernemers en bewoners aantrekkelijker om zich daadwerkelijk in te zetten voor een betere wijk. Als herstructurering effectief ter hand wordt genomen kan een proces van zelfregeneratie ontstaan, waarin het voor meer partijen vanzelfsprekend wordt daaraan deel te nemen. De wijk hervindt zijn aantrekkelijkheid, bewoners, ondernemers en andere gebruikers voelen zich er weer meer thuis, de wijk kan uiteindelijk op eigen kracht verder.

In de lokale situatie zal het ambitieniveau voor individuele wijken moeten worden bepaald, de behoefte-raming gaat uit van het streven naar een kwaliteitspeil dat de vergelijking met nieuwe woonwijken kan doorstaan. Wat betreft de verschuivingen in de woningvoorraad zelf is de behoefte-raming geënt op de kwantitatieve uitgangspunten van het volkshuisvestingsbeleid. Voor de andere maatregelen is in de behoefte-raming aangesloten bij dat ambitieniveau. Dat betekent dat voor alle maatregelen is uitgegaan van een hoger ambitieniveau dan de huidige lokale aanpak; dit vanwege het feit dat daar tot nu toe noodgedwongen met bescheiden ambities wordt gewerkt. Gemeenten kunnen niet altijd zonder aanvullende middelen een wezenlijke kwaliteitsimpuls geven. Dit geldt met name in de minst gewilde wijken, waar verdere verslechtering en versterking van de negatieve eenzijdigheid dreigen.

Voor de uitvoering van de herstructurering zijn de lokale partijen verantwoordelijk. Stadsvernieuwing is voor de gemeenten een van oudsher vertrouwd beleidsterrein; bij het verder ontwikkelen van de aanpak van de nieuwe herstructureringsopgave zullen zij hun eigen rol en verantwoordelijkheid in de komende jaren nader vorm moeten geven. Deze vorm van stedelijke vernieuwing zal in de wijken die daarmee te maken krijgen tot belangrijke verbeteringen van de fysieke, sociale en economische condities leiden. Daarvan zullen velen profijt hebben, maar het proces zelf zal ook veel gezamenlijke inzet vergen van alle betrokkenen. Gemeenten zullen hierbij als regisseurs het proces op gang moeten brengen en begeleiden en daarbij aandacht moeten schenken aan de wensen en belangen van de bewoners en bedrijven en aan de samenhang van de ingrepen in wijken met de ontwikkeling van de stad en zijn omgeving. Zij zullen ook de condities moeten scheppen die het voor andere partijen, woningcorporaties en markt, aantrekkelijk maken om de van hen verwachte rol in dat proces op zich te nemen. De corporaties hebben in dit geheel een uiterst belangrijke opgave te vervullen, die hen vanuit hun eigen sociale verantwoordelijkheid en ook vanuit bedrijfseconomisch «eigenbelang» is toevertrouwd. Het Rijk draagt niet alleen bij aan dit proces door de middelen die het met deze nota aan gemeenten in het vooruitzicht stelt, maar ook met ander rijksbeleid dat stedelijke vernieuwing ondersteunt, zoals het Grote-stedenbeleid, het milieubeleid en het verkeers- en vervoerbeleid.

Gemeenten en corporaties zullen de bewoners een volwaardige positie in het herstructureringsproces moeten geven, door hen voldoende inspraak- en participatiemogelijkheden te bieden, zodat een draagvlak voor de ingrepen kan ontstaan. Aanpassingen van de woningvoorraad om bewoners met hogere inkomens voor de wijk te behouden, koopkracht van buiten aan te trekken en de kansen van lagere inkomensgroepen op een eigentijds woonmilieu te vergroten zullen zich binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen moeten voltrekken. De huursubsidie zal, zeker na de recente aanpassingen, de keuzemogelijkheden voor de laatstgenoemde groepen aanzienlijk vergroten. Herstructurering zal ook veel te maken krijgen met etnische minderheden en kan eraan bijdragen dat, als het waarschijnlijk is dat een veelheid van woongebieden ontstaat met een hoge concentratie van minderheden, deze een sociaal gedifferentieerde opbouw krijgen. Dat zal de stabiliteit van de wijken vergroten en kan een positief effect op het imago hebben. De structuurversterking van de te herstructureren wijken zal zich ook moeten richten op het investeringsklimaat voor bedrijven en voorzieningen. Waar mogelijk kan bij de herontwikkeling meer plaats gemaakt worden voor commerciële en maatschappelijke dienstverlening en recreatie en ruimte voor bedrijven.

In naoorlogse wijken, waar het gros van de herstructureringsopgave ligt, is het merendeel van de woningen in bezit van woningcorporaties. Herstructurering vraagt van hen aanpassing van delen van hun bezit en medewerking bij de verandering van de samenstelling van de woningvoorraad en het anders inrichten van de openbare ruimte. De woningcorporaties kunnen de gewenste investeringen ook doen: bij een gematigde huurstijging blijft de financiële continuïteit van de corporatiesector gewaarborgd. Het Rijk zal erop toezien dat de benodigde volkshuisvestingsprestaties door de sector worden geleverd. Voor wat betreft de regionale dimensie hiervan wordt momenteel gewerkt aan de regionale uitwerking van het prognose-model. De gezamenlijke opgave van de sector is het optimaliseren van het maatschappelijk rendement van het kapitaal van de sociale sector en het in dit kader realiseren van een goede regionale afstemming tussen beschikbare middelen en financiële mogelijkheden.

Vooral marktpartijen zullen de bouw van koopwoningen voor hun rekening moeten nemen. Dat zullen zij alleen doen als afzet verzekerd is, waarvoor goede condities moeten worden geboden die in potentie vaak aanwezig zijn. Als gemeenten investeren in verbetering van infrastructuur en groenvoorzieningen en in bestrijding van vandalisme, onveiligheid en overlast, kunnen die potenties benut worden. De praktijk laat zien dat dan de investeringsbereidheid van de markt daardoor groeit: gemiddeld 60% van de woningen in zowel stadsvernieuwings- als herstructureringsplannen wordt door de markt gebouwd.

De noodzaak van herstructurering beperkt zich zeker niet tot de naoorlogse wijken. In de raming is ook rekening gehouden met het aanpakken van voormalige stadsvernieuwingswijken en kleine woonplaatsen. Waar in vooroorlogse gebieden stadsvernieuwing nog aan de orde is kunnen de doelstellingen van herstructurering tegelijk daarmee worden gerealiseerd.

Volgens de raming bedragen de uitgaven die gemeenten voor deze vorm van stedelijke vernieuwing moeten doen ongeveer f 3,8 miljard, waarvan ruim f 2 miljard niet door inkomsten wordt gedekt. Zij kunnen daarvan – net als bij stadsvernieuwing – een deel uit eigen middelen bekostigen. De eigen gemeentelijke bijdrage hoeft naar het oordeel van het kabinet echter niet meer te bedragen dan de helft van het eigen aandeel bij de stadsvernieuwing, dat wil zeggen 7,5% in plaats van 15% van de totale gemeentelijke investeringen. Een hoger percentage zou ten koste kunnen gaan van de gemeentelijke stadsvernieuwingsinspanning. Uitgaande van een eigen gemeentelijke bijdrage van 7,5% van de uitgaven resteert een onrendabel tekort van f 1,85 miljard. Het Rijk zal dat tekort voor zijn rekening nemen. Het kabinet geeft deze impuls in het besef dat daarmee investeringen van meer dan f 20 miljard in een zo belangrijke opgave als de herstructurering kunnen worden uitgelokt.

Een intensieve aanpak van herstructurering, als onderdeel van de continue stedelijke vernieuwingsopgave, is noodzakelijk. De uitvoering van het in deze nota geformuleerde programma daarvoor in een periode van ongeveer tien jaar is gewenst en haalbaar.

Hoofdstuk 5: Uitvoering en instrumentering

Uit de praktijk van de afgelopen jaren blijkt, dat de koppeling van BELSTATO en stadsvernieuwingsfonds een effectieve combinatie oplevert van lokale bestedingsvrijheid, de afgebakende eindige opgave, de meerjarige zekerheid en de sterke lokale infrastructuur die eraan is verbonden. Uit de gedifferentieerde aanpak die steden in de uitvoering van de stadsvernieuwing kiezen, blijkt ook dat de huidige bestedingsvrijheid veel ruimte biedt om binnen een generiek stadsvernieuwingsfonds een zeer specifiek antwoord te geven op lokale vraagstukken.

Met de bij de VROM-begrotingsbehandeling 1997 aangenomen motie Hofstra vraagt de Tweede Kamer om een bundeling en vereenvoudiging van instrumenten. Het kabinet staat daar positief tegenover en wil door het vormen van een gebundeld volkshuisvestingsbudget een belangrijke stap in deze richting zetten. Een volledige integratie in wetstechnische zin vergt enige tijd, het streven is deze uiterlijk in 2000 te effectueren. De nog nader te bepalen uitgangspunten voor de bundeling zullen in het najaar van 1997 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

Op grond van deze nota zal het kabinet in totaal ruim f 3,7 miljard extra beschikbaar stellen voor stedelijke vernieuwing. Van dat bedrag is ongeveer de helft bedoeld voor het afmaken van de klassieke

stadsvernieuwingsopgave (boven het bedrag van circa f 3,5 miljard dat daarvoor vanaf 1998 nog was voorzien) en de helft voor de herstructurering van met name naoorlogse wijken. De uitfinanciering zal doorlopen tot en met het jaar 2010. Gelet op de aflopende rijksbijdragen voor stadsvernieuwing is de budgettaire ruimte opgebouwd uit de tot en met 2010 doorgetrokken budgetten voor de tijdelijke herstructureringsregeling, de volledige inzet van de middelen voor het Besluit Woninggebonden Subsidies vanaf 2005 en de toevoeging van extra middelen aan de begroting van VROM. Ook de actualisering VINEX en de daarmee verbonden middelen uit het Besluit Locatiegebonden Subsidies zullen deel uitmaken van dit samenhangende pakket.

De bijdragen voor stadsvernieuwing en herstructurering zullen uiteindelijk worden opgenomen in het gebundelde volkshuisvestingsbudget. De verdeling van de rijksbijdragen voor stadsvernieuwing zal tot de invoering daarvan niet wijzigen. De middelen voor herstructurering zullen tot die tijd deel uitmaken van de stimuleringsregeling herstructurering. Dit in het belang van de voortgaande uitvoering van de BELSTATO-opgave en om een begin te kunnen maken met de uitvoering van de nieuwe herstructureringsopgave. Voor de periode daarna zal de omvang en verdeling van de rijksbijdragen in het kader van de nieuwe systematiek worden geregeld. In het najaar van 1997 zal hierop in het kader van de vormgeving van het gebundelde volkshuisvestingsbudget worden teruggekomen, evenals op de verdeling van de rijksbijdragen voor herstructurering tot 2000. Gemeenten kunnen de bestaande subsidie-regelingen de facto nu al flexibeler inzetten. Het kabinet zal op korte termijn de mogelijkheden daartoe nadrukkelijk onder de aandacht van het lokale bestuur brengen.

Er is, gelet op de effectiviteit van het stadsvernieuwingsfonds, de behoefte die het Rijk heeft om uitdrukking te geven aan zijn medeverantwoordelijkheid voor stedelijke vernieuwing en het initiatief tot bundeling en vereenvoudiging van het volkshuisvestingsinstrumentarium, geen aanleiding om te kiezen voor overheveling naar het gemeentefonds.

Het kabinet zal jaarlijks bij de begroting stilstaan bij de voortgang van de stedelijke vernieuwing. Vooral wat betreft de voortgang van de herstructureringsoperatie zal de vinger aan de pols worden gehouden. Daarbij zullen planinhoud, uitvoeringspraktijk, effecten op de woningmarkt en de positie van de wijk in de stad alsmede de bedrijvigheid in ieder geval een rol spelen. Het kabinet zal rekening houdend met de uitvoeringspraktijk verder gestalte geven aan het beleid voor stedelijke vernieuwing, bijvoorbeeld door de vormgeving van het gebundelde volkshuisvestingsbudget. Naar aanleiding van de voorstellen van de RCV/CCSV en de VROM-raad zal op hoofdlijnen een tussenstand worden opgemaakt. Het kabinetsstandpunt daarover zal in de loop van 2001 aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Bij de brede evaluatie in 2005 zullen alle aspecten van stedelijke vernieuwing en investeringen van partijen daarin worden betrokken. Het kabinet gaat ervan uit dat gemeenten en provincies ten gunste van stedelijke vernieuwing zelf beleid ontwikkelen, prioriteiten stellen en een kader scheppen voor private investeringen die daaraan bijdragen.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Deze nota is het regeringsstandpunt over de herijking van de nota BELSTATO (BEleid voor STAdsvernieuwing in de TOekomst), zoals die conform de afspraken met de Tweede Kamer is uitgevoerd.

1.1. Stadsvernieuwingsbeleid

In grote delen van de steden werd in de jaren '60 zo'n slecht leefmilieu aangetroffen dat dit maatschappelijk niet aanvaard werd. Ingrijpende stadsvernieuwing was noodzakelijk om de opeenhoping van kwaliteitsachterstanden weg te werken. Rijkssteun daarbij was onmisbaar, omdat de draagkracht van de bewoners, eigenaren en gemeenten tekort schoot. De ontwikkeling van beleidsinstrumenten hiervoor vond in 1985 zijn huidige gedecentraliseerde vorm in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. In 1990 is de voortgang van de stadsvernieuwing geëvalueerd. Daarna, in 1992 en 1993, verschenen de nota BEleid voor STAdsvernieuwing in de TOekomst, bekend onder de afkorting «BELSTATO» (Kamerstuk II 1992/1993, 22 396, nr. 4) en de nota Verdelling rijkssteun voor stadsvernieuwing in de toekomst (Kamerstuk II, 1992/1993, nr. 20). In die nota's is stadsvernieuwing als een afgebakende, eindige inhaaloperatie in beeld gebracht en de omvang en verdeling van de financiële rijkssteun voor het voltooiën daarvan bepaald.

In de BELSTATO-nota's is de stadsvernieuwing geplaatst in de context van de zorg voor de stad. Die zorg is van alle tijden, een stad is immers nooit «af». Voor stadsvernieuwing ligt dat anders: dat is – waar het gaat om de financiële rijksbetrokkenheid – een inhaaloperatie met een begin en met een eind. Die eindige opgave is afgebakend met een werkdefinitie, die diende als grondslag voor de raming van de geldelijke rijkssteun. Deze werkdefinitie geeft het motief, het doel en het object van die steun aan:

«Stadsvernieuwing is een zodanig geïntensiveerde aanpassing van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu (in de bebouwde kom van vóór 1970) aan de huidige wensen en normen dat de thans nog aanwezige achterstand sprongsgewijs wordt ingelopen, zulks ten bate van hen die in de achterstandsgebieden wonen, werken en hun bedrijf uitoefenen; onderhoud en beheer vallen daar dus buiten.»

In de BELSTATO-nota's zijn de rijksbijdragen aan de stadsvernieuwingsfondsen van de gemeenten en provincies bepaald door een bij de uitvoeringspraktijk aansluitende raming. Het uitgangspunt daarbij was de omvang en de verdeling van de rijksbijdragen te laten aansluiten bij de lokale behoeften. De stadsvernieuwingsoperatie in ruime zin vraagt volgens BELSTATO een investering van f 136 miljard, gerekend vanaf 1990 tot aan het einde van de inhaaloperatie omstreeks 2005. Het Rijk draagt hieraan in het totaal f 34 miljard bij (25%), waarvan f 11 miljard via het stadsvernieuwingsfonds loopt. Gemeenten bekostigen f 5 miljard van de operatie (4%). Daarmee komt het particuliere aandeel in de operatie op f 97 miljard ofwel 71%. Elke gulden van de rijksoverheid moet dus kortom tot ongeveer 3 gulden investering van andere partijen leiden. Het zichtbaar maken van de eindigheid zou lokale prioriteitsstelling stimuleren. Private partijen zouden een grotere rol moeten gaan spelen: gemeentelijke uitgaven zouden meer als hefboom moeten worden ingezet en minder om «alles zelf te doen».

1.2. Herijking

Bij de behandeling van de nota BELSTATO in de Tweede Kamer, in september 1992, is afgesproken in 1997 de raming te herijken. Wat de uitgangspunten voor die herijking zouden zijn, is destijds ook met de Kamer afgesproken. Een motie Van der Burg c.s. (TK 1992–1993, 22 396, nr. 13) drukte de wens van de Kamer uit om de raming zonodig aan te passen aan de werkelijke ontwikkeling van de kosten en om op hoofdlijnen te toetsen of de uitgangspunten van destijds onder druk staan. Het aandachtsveld van de herijking is in het overleg met de Kamer toegespitst op

«de grondproductie, de kosten per woning, inclusief de kosten voor bodemsanering, de opbrengst per woning, de verbeteringskosten van de eigen woning en van de particuliere huurwoning, het tekort per woning aangekocht bezit, de proceskosten, de woonomgeving, de bedrijvensteun, de kosten per milieuhinderlijk bedrijf, de monumentenzorg, het gemeentelijk aandeel en de uitgaven voor infrastructuur en welzijn.» (Handelingen TK, 17 september 1992 TK 3, 3–84 e.v.).

De herijking zou zich niet richten op de voortgang van de stadsvernieuwing. De belangrijkste reden daarvoor was, dat het kabinet niet gemeenten wilde straffen voor goed beleid, noch andere gemeenten belonen voor slecht beleid. De verantwoordelijkheid voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering, en voor het stellen van prioriteiten in beleid en besteding van middelen is met de systematiek van de stadsvernieuwingsfondsen vrijwel volledig gedecentraliseerd.

De bedoeling van de herijking was dus primair het controleren van de realiteitswaarde van de kostenposten die samen de raming bepaalden. Daarnaast waren er discussies over enkele andere kwesties, waarover destijds ook is afgesproken die in 1997 te beslechten:

De BELSTATO-raming bevatte geen bedragen voor monumentenzorg, van oudsher wel een onderdeel van stadsvernieuwing (en ook onderdeel van de verdeelsleutel). In de invulling van deze post zou alsnog worden voorzien.

De Kamer vroeg, aansluitend op signalen uit gemeentelijke kring, om expliciet in te gaan op de problemen in naoorlogse wijken. Daarover was in BELSTATO het standpunt ingenomen, dat daar maar in beperkte mate van een stadsvernieuwingsopgave sprake was. De behoefteraming, die betrekking had op het gehele bestaande stedelijke gebied van voor 1970, kwam daarom voor het naoorlogse deel lager uit. Die ramingsonderdelen, die betrekking hadden op de woningvoorraad, waren in BELSTATO alleen voor de vooroorlogse stad berekend. Het kabinet heeft destijds toegezegd, de vinger aan de pols te houden van de ontwikkelingen in naoorlogse wijken. Bij de herijking zou een nadere standpuntbepaling volgen.

Tenslotte heeft het kabinet in de nota BELSTATO aangekondigd, bij de herijking een besluit te zullen nemen over de overheveling van de stadsvernieuwingsfondsen naar het gemeente- en provinciefonds.

1.3. Onderzoek

In brieven van de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer van 24 april en 16 juni 1995 is de onderzoeksopzet voor de herijking uiteengezet. Bij de bespreking van deze opzet in een Algemeen Overleg op 22 juni 1995 bleek dat de Kamer zich hierin kon vinden. Wel zijn in het overleg met de Kamer enkele accentueringen afgesproken.

De Kamer benadrukte de noodzaak van een omgevingsrapportage. Bijzondere aandacht werd gevraagd voor de voortgang van de stadsvernieuwing (met name voor het vanwege de hoge kosten uitstellen van stadsvernieuwingsingrepen en voor de bodemsaneringsproblematiek), aan de relaties met verwant beleid (zoals het Grote-stedenbeleid) en aan de ontwikkelingen in naoorlogse wijken (met name in relatie tot de nieuwe bouwlocaties die in VINEX-verband worden gerealiseerd). Verder vroeg de Kamer nogmaals om duidelijkheid te scheppen over de invulling van de PM-post monumentenzorg en om een nadere analyse van de validiteit van het onderscheid tussen gemeenten met meer, respectievelijk minder dan 100 000 inwoners bij de raming van de grondproductiekosten.

Dat stadsvernieuwing door de Kamer als een brede opgave wordt gezien, waarvan BELSTATO een onderdeel is, vatte de staatssecretaris op als een aansporing om in deze nota ook die brede context aan de orde te stellen.

De opzet van het onderzoek dat voor de herijking is uitgevoerd bestond uit twee delen, in de brieven aan de Kamer aangeduid als het «ijkmoment» en de «omgevingsrapportage». Het ijkmoment behelst onderzoek naar de kostencomponenten van de oorspronkelijke BELSTATO-raming. Door de onderzoeken die destijds ten grondslag lagen aan de berekeningen te herhalen zijn de verschillen nagegaan tussen de aangenomen en de werkelijke kostenontwikkelingen.

Het onderzoek voor de omgevingsrapportage is opgezet om op hoofdlijnen te kunnen toetsen of de voortgang en ontwikkelingen in de omgeving van de stadsvernieuwing de uitgangspunten van BELSTATO onder druk zetten. De uitkomsten van de verschillende onderzoeken zijn met elkaar en met die uitgangspunten in verband gebracht.

De doeleinden en werkwijze van de gemeentelijke en provinciale stadsvernieuwingspraktijk zijn beschreven en vergeleken met de uitgangspunten van de nota BELSTATO. Hieruit komt naar voren wat gemeenten en provincies aan stadsvernieuwing doen, hoe en waarom zij dat doen en welke knelpunten er bestaan. Ook de betekenis voor de lokale praktijk van ontwikkelingen die stadsvernieuwing beïnvloeden, zoals het volkshuisvestingsbeleid en het grote stedenbeleid, is onderzocht.

De voortgang van de stadsvernieuwing is op hoofdlijnen in kaart gebracht, zowel aan de hand van de gerealiseerde prestaties, als van de uitgaven die daarvoor zijn gedaan en de bekostiging daarvan. De ontwikkeling sinds 1990 van de kwaliteit van de woningvoorraad in bestaand stedelijk gebied is daarbij betrokken.

Beheer en onderhoud zijn van groot belang om de resultaten van stadsvernieuwing te consolideren en nieuwe achterstanden te voorkomen. De gemeentelijke praktijk op deze terreinen is afzonderlijk onderzocht.

Om het inzicht in de ontwikkelingen en de problematiek in wijken en in de aanpak daarvan te vergroten is daarnaar afzonderlijk onderzoek verricht. Van naoorlogse en vooroorlogse wijken zijn relevante sociale en fysieke kenmerken geanalyseerd om tot een beschrijvende typologie te komen. Zo is in kaart gebracht welke wijken als (potentieel) problematisch zijn aan te merken. De lokale aanpak van dergelijke wijken is, net als die van de stadsvernieuwingswijken, beschreven. Ook naar de relatie tussen naoorlogse wijken en nieuwe wijken die in VINEX-verband worden gerealiseerd is onderzoek gedaan.

1.4. Adviezen

Het ten behoeve van de herijking uitgevoerde onderzoek is op 19 februari 1997 besproken in de RCV/CCSV. De commissie heeft kennis genomen van de onderzoeksresultaten en geconstateerd dat de afgesproken betrokkenheid van alle partijen bij deze onderzoeken voldoende vorm heeft gekregen. Op hoofdlijnen ondersteunt de commissie het beeld dat uit de onderzoeken naar voren komt.

Het onderzoek «Naoorlogse wijken in beeld» naar de problematiek in naoorlogse wijken was al eerder, op 12 december 1995, aan de Kamer toegezonden. Publikatie van de overige onderzoeken heeft in 1997 plaatsgevonden. Bij brief van 4 maart 1997 zijn de rapporten ter kennisneming aan de Tweede Kamer gezonden, vergezeld van twee samenvattende rapporten, getiteld «Herijking BELSTATO, ijkmoment» en «Herijking BELSTATO, omgevingsrapportage».

Op de adviezen van de RCV/CCSV, de VROM-raad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de reactie van het kabinet daarop is in de inleidende brief bij deze nota ingegaan.

1.5. Opbouw van de nota

De indeling van deze nota volgt niet de hiervoor geschetste tweedeling van het onderzoeksprogramma in «ijkmoment» en «omgevings-rapportage». Beide elementen kunnen bij het bepalen van het beleidsstandpunt over de herijking niet los van elkaar worden gezien. De bevindingen zijn in onderling verband geplaatst tegen de achtergrond van het bredere rijksbeleid waarvan dat voor stadsvernieuwing een onderdeel is. In hoofdstuk 2 wordt deze beleidscontext beschreven. De gemeenschappelijke noemer daarvan is het streven naar vitale steden. Meer toegespitst is aangegeven wat de betekenis daarvan is voor het lokale beleid op het schaalniveau van wijken, dat bij stadsvernieuwing centraal staat. De conclusie van dit hoofdstuk is, dat zich in de lokale praktijk en in het rijksbeleid een beweging van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing aftekent. Op het schaalniveau van wijken is herstructurering een nieuwe opgave. De hoofdstukken 3 en 4 zijn uitwerkingen van deze gedachte. De bevindingen van het «ijkmoment» en de onderdelen van de «omgevingsrapportage» die betrekking hebben op de BELSTATO-operatie zijn in hoofdstuk 3 samengevat. Dit hoofdstuk bevat ook het beleidsstandpunt over de voltooiing van de lopende stadsvernieuwingsoperatie. Hoofdstuk 4 is een uitwerking van de herstructureringsopgave. Het hoofdstuk geeft aan welke maatregelen voor deze herstructurering nodig zijn, en raamt de kosten daarvan en de benodigde rijksbijdragen. Tenslotte wordt in hoofdstuk 5 een overzicht gegeven van rijksbijdragen die relevant zijn voor stedelijke vernieuwing en wordt in hoofdlijnen het perspectief geschetst voor het instrumentarium voor stadsvernieuwing en herstructurering.

Deel B van deze nota bevat naast cijfermatige toelichtingen op de hoofdtekst ook een overzicht van ander rijksbeleid dat van belang is voor stads- en stedelijke vernieuwing.

HOOFDSTUK 2 VAN STADSVERNIEUWING NAAR STEDELIJKE VERNIEUWING

Het begrip stadsvernieuwing, dat in deze nota centraal staat, moet altijd worden opgevat als «stads- en dorpsvernieuwing». Noch de eerdere BELSTATO-nota's, noch deze nota gaan bij voorbaat uit van een selectieve benadering van gemeenten. Maar de processen en problemen in grotere stedelijke gemeenten zijn complexer, omvangrijker en maatschappelijk en bestuurlijk urgenter dan daarbuiten. Sinds begin jaren '90 is de politieke en bestuurlijke kijk op de steden ook meer veranderd dan die op de kleinere gemeenten. Daarom is in dit hoofdstuk een afzonderlijke beschouwing opgenomen over de visie van het kabinet op de steden. Die visie vormt het beleidskader voor deze nota, waaraan ook de titel «Nota Stedelijke Vernieuwing» is ontleend.

2.1. Beleidskader

Kansen en bedreigingen voor de stad

In het spraakgebruik wordt met stad vaak de centrale stad van een stadsgewest bedoeld. Om processen en problemen in de stad, die zich vaak manifesteren op de lagere schaal van buurt of wijk, te kunnen begrijpen is het hogere schaalniveau van het stadsgewest vaak

onmisbaar. Zowel in de steden en stadsgewesten zelf, als in de context ervan (nationaal en internationaal) is de dynamiek op dit moment groot. In die dynamiek zijn elkaar beïnvloedende dimensies te onderscheiden. De belangrijkste daarvan zijn de sociale, de economische en de fysieke. Fysiek kan een stad niet duurzaam bestaan zonder voldoende sociale cohesie en economisch draagvlak. Andersom is vernieuwend investeren in de stad in fysieke zin een structurele noodzaak om die als sociale en economische entiteit levend te houden.

Ondanks positieve ontwikkelingen en duidelijke verbeteringen in de kwaliteit van de fysieke omgeving, mede door stadsvernieuwing en aanverwant beleid, blijven zich ook negatieve sociale en economische ontwikkelingen in de steden voordoen. Die bedreigen de duurzaamheid van de resultaten van dat beleid. In de grotere steden dreigen werkloosheid, gebrek aan leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid elkaar te versterken. Wanneer men dit vervolgens in verband ziet – vooral in de Randstad – met een afnemende bereikbaarheid van die steden en de economische centra daarin, mag worden geconcludeerd, dat de (internationale) concurrentiepositie van de steden onder druk staat.

Als onvoldoende toekomstgerichte vernieuwingen plaatsvinden, dreigen steden steeds minder aantrekkelijk te worden als vestigingsplaats voor werken en wonen ten opzichte van nieuwe uitleggebieden en niet verstedelijkte gebieden. Daardoor verzwakken hun bestaansbasis en draagkracht, en neemt het risico van verloedering toe. Bovendien leidt dit tot bovenmatige groei van buitenstedelijk ruimtegebruik, mobiliteit en energiegebruik en tot aantasting van het voorzieningenniveau in de steden. Tegelijkertijd kunnen vernieuwingen, zeker als die leiden tot verdichting van bebouwing en menging van wonen met andere functies, een bedreiging vormen voor de leef- en milieukwaliteit van de woonomgeving. Integraal beleid is een voorwaarde om een uitweg te vinden uit deze «paradox van de compacte stad».

Uit de omgevingsrapportage blijkt, dat lokaal bestuur er steeds beter in slaagt om integraal beleid te voeren. Onder andere de stadsvernieuwing heeft dat aangetoond, vooral na de invoering van de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing in 1985 met het stadsvernieuwingsfonds. Op lokaal niveau vinden we daarnaast een verzelfstandigde volkshuisvestingssector die steeds meer verantwoordelijkheid neemt voor de positionering van het bezit op de markt en daarvan de sociale betekenis ook erkent. Het Rijk draagt vanuit een globale integrale beleidsvisie op de stad bij aan de condities voor de lokale beleidsvoering, financieel en anderszins. De grotere afstand tot de stedeling en zijn behoeften en de vele verschillen die tussen steden bestaan zijn redenen dat de rijksvisie globaal is. Bij de uitvoering wordt dan ook veel beleidsruimte aan het lokale bestuur gelaten. Dat neemt niet weg dat het kabinet een samenhangend en integraal beleid voor de steden wil voeren.

Vitale steden

De druk op het bestaande stedelijke gebied neemt toe. De kwaliteit van de bestaande stedelijke omgeving moet meer en meer concurreren met die van nieuwe bouwlocaties in de stadsgewesten en het aanbod van woningen daarbuiten. Er zijn de komende jaren nog veel nieuwe woningen nodig. Die zullen vooral in de marktsector worden gebouwd, want er is nauwelijks nog behoefte aan meer goedkope sociale woningen. De regering wil, dat zuinig met de schaarse ruimte wordt omgesprongen. Ontwikkelingen buiten de stadsgewesten worden afgeremd om waardevolle open gebieden als het Groene Hart te sparen en om nog meer autogebruik zoveel mogelijk te voorkomen.

Ruimte voor nieuwe woningen zal dus voor een zo groot mogelijk deel binnen of dichtbij de bestaande steden gevonden moeten worden. Bestaande stedelijke woonmilieus zullen optimaal benut moeten worden. Dat kan alleen als die op de markt voldoende aantrekkelijk zijn. Ook voor bedrijven en voorzieningen is ruimte nodig, waarvoor evenmin ongelimiteerd extra beslag kan worden gelegd op de ruimte. De regering streeft duurzaam en intensief ruimtegebruik na. Dat betekent dat de bestaande stedelijke omgeving hoge kwaliteiten moet hebben. Kwaliteiten die nu nog onvoldoende aanwezig zijn. Een overgang is nodig van beleid dat vooral aandacht besteedt aan de woningvoorraad naar beleid dat de aantrekkelijkheid van gebieden als plaats om te wonen, te werken, te ondernemen en te verblijven centraal stelt. De realisatie van dit vernieuwende beleid, gericht op een intensief en meer gedifferentieerd gebruik van het bestaande stedelijke gebied is kostbaar. Kostbaar omdat het om allerlei maatregelen vraagt die onderlinge hinder voorkomen of beperken, zoals extra isolatie, meervoudig grondgebruik, dure infrastructuur en voorzieningen in de woonomgeving. Een stimulerende en voorwaarden-scheppende rol van de rijksoverheid is onmisbaar om daar wat aan te doen, zeker in die gebieden waar de interesse van marktpartijen ontbreekt of waar eigenaren de noodzakelijke ingrijpende investeringen niet kunnen opbrengen.

Het kabinet heeft in september 1996 een brief naar de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd met als titel «Versterking van de ruimtelijk-economische structuur; investeren in de toekomst». In deze brief formuleert het kabinet zijn missie, in termen van keuzen van doelen en oplossingsrichtingen die een weg bieden uit een aantal dilemma's. Een van de dilemma's die in deze brief aan de orde zijn gesteld, is de sociale en economische ontwikkeling van de grote steden.

De problemen in de steden vergen in de visie van het kabinet een brede aanpak, die de economische basis van de steden versterkt en zo, door het creëren van meer werkgelegenheid, het proces van sociale onthechting een halt toeroept en de vitaliteit van de steden vergroot. Als oplossingsrichtingen noemt het kabinet onder meer het investeren in de bereikbaarheid van de grote steden, herstructurering van delen van het stedelijk gebied, bodemsanering en een wezenlijk andere invulling van de stedelijke ruimte (voor werkgelegenheid, kwalitatief hoogwaardige woonmilieus en binnenstedelijk groen).

Hoofdzorg is, dat de steden in de sociale en economische dynamiek overeind blijven, dat ze kunnen blijven concurreren, dat het in de bestaande steden geïnvesteerde kapitaal goed wordt benut, dat niet naar steeds weer nieuw gebied wordt gevluht» met ongewenste extra mobiliteit als gevolg en dat een duurzame milieukwaliteit wordt gewaarborgd. Beleid dat investeert in de fysieke dimensie dient daaraan een bijdrage te leveren.

Het beleid voor de stad is gericht op een stad en een stadsgewest met een zodanige rangschikking van alle woon- en werkplekken, dat het geheel herkenbaar en aantrekkelijk is. De verschillende functies – hoewel relatief dicht bij elkaar – dienen elkaar zo min mogelijk te hinderen en de gebruikers en de eigenaars profijt op te leveren. De verschillende delen van de stad moeten onderling goed bereikbaar zijn op een wijze die het milieu zo min mogelijk belast. Vooral in de grote stadsgewesten blijkt de filevorming veel sneller te stijgen dan het landelijk gemiddelde. Omdat uitbreiding van de wegcapaciteit daar zeer beperkt mogelijk en vaak ongewenst is, komt het accent steeds meer te liggen op het optimaliseren van de bestaande fysieke verstedelijkingsstructuur. Nieuwe ontwikkelingen die daarvan afwijken leiden tot inefficiënties op de bestaande

infrastructuur (openbaar vervoer en wegen) en «dwingen» tot hoge investeringen op nieuwe locaties. Dit alles vergt ruimtelijke, fysieke condities als basis voor sociaal en economisch vitale steden.

De stedelijke ontwikkeling dient ingepast te zijn in de zorg voor het milieu, zowel op lokaal niveau in de vorm van voorkomen van hinder (geluid, stank, luchtverontreiniging) en risicos, als op hogere schaalniveaus (ontkoppeling economische groei en uitstoot van CO₂ en verzurende stoffen). Voor het wonen in de steden dient voldoende en betaalbare woonruimte beschikbaar te zijn in een aantrekkelijke woonomgeving en in herkenbare wijken.

Het gaat bij het streven naar vitale steden om het scheppen van condities voor toekomstgerichte kwaliteitsverbetering van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu door:

- economische activiteiten in bestaand stedelijk gebied te stimuleren, het vestigingsklimaat voor bedrijven te verbeteren, de menging van wonen en werken te bevorderen en verouderde bedrijfsterreinen te herstructureren
- betere benutting van de bestaande infrastructuur en vraagbeïnvloeding, door intensief ruimtegebruik en instrumenten als het parkeerbeleid, ingrijpende verbetering van het openbaar vervoer en andere maatregelen om de bereikbaarheid in bestaand stedelijk gebied, vooral met openbaar vervoer en de fiets, te verbeteren
- het streven naar duurzaamheid en milieukwaliteit van de stad als geheel; daarbij zullen concentraties van lawaai, luchtverontreiniging, bodemverontreiniging en waterverontreiniging moeten worden aangepakt. In 25 gemeenten worden de komende jaren experimenten uitgevoerd met de «Stad en Milieubenadering». De verbetering van de leef- en milieukwaliteit moet van meet af aan in het planvormingsproces worden geïntegreerd; het bestaande instrumentarium ter beperking van milieuschade moet maximaal worden benut; in uitzonderingsgevallen kan afwijking van bepaalde sectorale milieuregels acceptabel zijn als het totale stedelijke milieu daar per saldo beter van wordt
- het vergroten van de aantrekkelijkheid van bestaand stedelijk gebied ook voor hogere inkomensgroepen door een gedifferentieerd aanbod van woonmilieus in het stadsgewest, met uiteenlopende dichtheid en identiteit, om aan de uiteenlopende vraag te voldoen en om de druk op buiten het stadsgewest gelegen locaties beter te kunnen weerstaan (in combinatie met restrictief beleid)
- het bieden van voldoende groen en bereikbare andere recreatiemogelijkheden voor degenen die in het stadsgewest wonen, en het behouden van contrasten tussen stad en land
- het behoud van cultuurgoeieren als monumenten en historische stadsgezichten als beeldbepalende, herkenbare stedenbouwkundige en architectonische elementen; de monumentale waarde van veel wijken uit de periode '20-'40 is een belangrijk uitgangspunt bij herstel en vernieuwing aldaar
- het voortzetten van de lijn van «functionele verjonging» uit de stadsvernieuwing (functieveranderingslocaties, binnenstadsvernieuwing, betere infrastructuur), die de bundeling in stad en stadsgewest steunt en bijdraagt aan het omzetten van laagwaardig in hoogwaardig en waar nodig en mogelijk meervoudig ruimtegebruik
- perspectief te bieden op onderwijs, werk en maatschappelijke participatie, ook aan achterstandsgroepen in de samenleving
- het bestrijden van overlast, vernielingen, vandalisme en onveiligheid.

Deze aandachtspunten voor het beleid zijn hier niet allemaal exclusief of voor het eerst geformuleerd; veel daarvan zijn terug te vinden in bestaand rijks- en lokaal beleid. Samen vormen zij uitgangspunten voor stedelijke vernieuwing. De afstemming van het beleid van VROM en de andere betrokken departementen (BiZa, EZ, LNV, OC en W, V en W en VWS) blijft

permanent nodig om het lokaal bestuur echt stad-breed rijksbeleid te bieden. In deel B van deze nota is een beschrijving van dat andere beleid opgenomen. Tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in steden en het beleidsperspectief op stedelijke vernieuwing ziet het kabinet aanleiding om de positie en de ambitie van het stadsvernieuwingsbeleid als een van de belangrijkste bijdragen daaraan opnieuw te bepalen. Daarmee is deze nota niet bedoeld om het beleid voor stedelijke vernieuwing in volle breedte te formuleren. De uitwerking richt zich hier vooral op de fysieke aspecten van stedelijke vernieuwing op het schaalniveau van wijken.

Van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing

Stadsvernieuwing is geen geïsoleerde activiteit. Zij dient het streven naar vitale steden, waaraan ook beleid op vele andere terreinen bijdraagt. De effectiviteit van de stadsvernieuwing uitsluitend afmeten aan het realiseren van het werkdoel van de fysieke inhaaloperatie zou een te sterke beperking zijn. Maar wel moet duidelijk zijn dat stadsvernieuwing niet «alles» omvat dat voor stedelijke vitaliteit nodig is. Stadsvernieuwing heeft betrekking op een op twee manieren afgebakend deel daarvan.

De eerste afbakening is het schaalniveau. Stadsvernieuwing is ontstaan als antwoord op problemen in buurten en wijken. Nog steeds is dat het werkgebied. De lokale aanpak richt zich steeds meer op de wijk als integratiekader voor verschillende vormen van beleid, terwijl tegelijkertijd de beleidskeuzen meer en meer in het kader van beleid voor de stad en zijn omgeving worden geplaatst. Stadsvernieuwing ontwikkelt zich in de richting van een bijzondere vorm van stedelijke vernieuwing op wijkniveau.

De tweede afbakening is, dat stadsvernieuwing van oudsher ingrijpt op de fysieke stad; de kerngedachte hierachter is dat weloverwogen investeren in de gebouwde en onbebouwde fysieke omgeving substantieel bijdraagt aan de sociale en economische vitaliteit. De stadsvernieuwingstraditie in Nederland heeft doorgaans het meest oog gehad voor de sociale aspecten van de stad. De lokale aanpak van stadsvernieuwing is door meer aandacht voor de economische aspecten breder en ook evenwichtiger geworden.

De kern van de stadsvernieuwing is en blijft het investeren in de bestaande gebouwde omgeving op het schaalniveau van wijken. De manier waarop heeft steeds meer trekken van stedelijke vernieuwing: er worden meer dwarsverbanden gelegd met ander beleid en stadsvernieuwing staat meer in het teken van de stedelijke ontwikkeling. Dit is een ontwikkeling die het kabinet wil stimuleren. Vanuit deze gedachte wordt hierna eerst aangegeven hoe het kabinet nu aankijkt tegen de lopende, «traditionele» stadsvernieuwingsopgave. Daarna wordt ingegaan op de sociale en economische aspecten van het streven naar stedelijke vernieuwing. Dit leidt op het schaalniveau van wijken tot een nieuwe opgave: herstructurering van wijken.

Stadsvernieuwing: geen gelopen race

De werkdefinitie van stadsvernieuwing vormde in de nota BELSTATO de schakel tussen doel en middelen en gaf de afbakening van en samenhang met andere terreinen aan. De motieven voor deze afbakening waren, dat het kabinet stadsvernieuwing niet wil zien als een operatie met een open einde. BELSTATO definieerde het inhalen van achterstanden, vooral in de kwaliteit van de gebouwde omgeving, als een eindige operatie. Was de opgave vooral in fysieke termen uitgedrukt, de motieven waren in eerste instantie sociaal. Het is maatschappelijk onacceptabel om gebieden waar

cumulatie van achterstanden tot een slecht leefmilieu leidt aan hun lot over te laten. Een «tussensprint», zoals de nota BELSTATO het noemde, met steun van het Rijk, was nodig om een situatie van evenwicht te bereiken waarin de burgers en de lokale overheid weer in staat zouden zijn om zelf de verantwoordelijkheid voor de stedelijke omgeving te dragen. Op deze manier investeren in de gebouwde omgeving werd gezien als een van de sleutels tot het oplossen van sociaal-economische problemen in steden en dorpen. De opgave werd strikt beperkt tot het inhalen van de achterstanden ten opzichte van de wensen en normen van 1990. De stelling daarbij was, dat nieuwe achterstanden en nieuwe wensen en normen later niet zouden leiden tot het oprekken van de bestuurlijke afspraken over de rijkssteun. Zij dienen zelfstandig een plaats op de politieke agenda te verwerven. De afbakening was een middel om bestuurlijke afspraken te kunnen maken: de rijksbijdragen werden voor lange termijn verzekerd op een manier die de mogelijkheid uitsloot dat gemeenten «gestraft» zouden kunnen worden voor hun eigen succesvol stadsvernieuwingsbeleid doordat het Rijk de vermindering van achterstanden op een later moment alsnog zou vertalen in een korting op zijn bijdrage. Deze punten zijn ook nu nog van belang. De inhaaloperatie volgens BELSTATO is nog niet voltooid. De situatie op dit moment is een tussenstand, op een tijdstip dat ongeveer de helft van de destijds geraamde rijksmiddelen is uitgegeven en er dus nog een substantiële afstand is af te leggen: de race is nog niet gelopen. Het is dan ook niet het moment om het afgesproken parcours te verleggen.

Gemeenten en Rijk staan echter niet alleen voor het afmaken van de inhaaloperatie, maar ook voor ten opzichte van 1992 nieuwe stedelijke vernieuwingsopgaven die daarmee in de praktijk nauw verweven zijn en die inmiddels een plaats op de agenda hebben gekregen.

Stedelijke vernieuwing: de sociale dimensie

De vitale stad is een gedifferentieerde en gevarieerde, maar niet een gedeelde stad. Het is geen stad met aan de ene kant aantrekkelijke gebieden waarin zich kapitaalkrachtige burgers, bedrijven en hoogwaardige voorzieningen hebben geconcentreerd en tegelijkertijd aan de andere kant achtergebleven gebieden waarin sociale problematiek, onveiligheid en stigmatisering de boventoon voeren. Toch doen zich onze steden ontwikkelingen in deze richting voor.

Als gevolg van economische en demografische trends in het verleden, gecombineerd met een specifiek woningaanbod, is in de grotere steden een eenzijdige bevolkingsamenstelling (kleine huishoudens, lage inkomens en werklozen) en een eenzijdige woningvoorraad (gedomineerd door meergezins- en goedkope huurwoningen) ontstaan. Landelijk bestaat 40% van de woningvoorraad uit goedkope huur- en koopwoningen. In de grotere steden is dit percentage doorgaans hoger, in de drie grootste steden zelfs hoger dan 60. Eengezinswoningen zijn landelijk de «regel» (71% van alle woningen), in de grote steden een uitzondering: in Amsterdam bijvoorbeeld bestaat niet meer dan 14% van de voorraad uit eengezinswoningen. Als het vertrek van hogere inkomensgroepen uit de bestaande stad door blijft gaan, dreigen de meest kwetsbare bevolkingsgroepen achter te blijven. Hoewel geen sprake is van extreme concentraties van deze groepen in bepaalde wijken, zijn er wijken en buurten waar problemen het beeld overheersen. Er is een risico dat dit op termijn leidt tot zichzelf versterkende processen van verloedering van delen van de steden. In diverse wijken staat de leefbaarheid en veiligheid onder druk. Dat zijn vaak, maar niet altijd, de wijken die het object zijn van de stadsvernieuwing. Ook in veel naoorlogse wijken manifesteren zich problemen die samenhangen met vormen van eenzijdigheid.

Voor een gezonde toekomst van de stad is een gedifferentieerde samenstelling van bevolking en woningvoorraad noodzakelijk. Waar in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid van het woningbestand worden aangestuurd op kwaliteitsverhoging van het woon- en werkmilieu. Dat kan bijvoorbeeld door op strategische plekken nieuw te bouwen, huurwoningen te verkopen, en bestaande woningen en complexen aan te passen. Dit dient samen te gaan met de aanpak van de infrastructuur, de woonomgeving, de voorzieningen en de bedrijvigheid. Voor deze ingrepen wordt veelal de term «herstructurering» gebruikt.

Er zijn in Nederland veel meer goedkope sociale woningen dan er huishoudens zijn die door hun lage inkomen op die woningen zijn aangewezen (de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid). Ook in veel gemeenten is dit het geval. In de vier grote steden was bijvoorbeeld in 1994 het aantal betaalbare woningen meer dan anderhalf maal zo groot als het aantal huishoudens van de doelgroep. Deze gunstige verhouding biedt de ruimte om in bestaande wijken meer middeldure en duurdere woningen te realiseren, zeker als dat wordt gecombineerd met de bouw van betaalbare woningen op nieuwe bouwlocaties.

Het is duidelijk dat de hiervoor geschetste ingrepen alleen succesvol kunnen zijn als verder wordt gekeken dan alleen naar de woningvoorraad. Een brede aanpak van wijken vergt een inzet die lijkt op stadsvernieuwing. Herstructurering in vooroorlogse wijken zal in de praktijk vaak samenlopen met, en dus niet los gezien kunnen worden van, stadsvernieuwing. In de praktijk draagt stadsvernieuwing vaak al bij aan een duurzaam evenwichtiger stad. Maar de motieven voor stadsvernieuwing zijn andere dan die voor herstructurering. Die kan ook geboden zijn in vooroorlogse wijken waar stadsvernieuwing is voltooid of niet plaatsvindt, en in naoorlogse delen van steden. In naoorlogse wijken is de uitgangssituatie veelal onvergelijkbaar met die in de traditionele stadsvernieuwingsgebieden. De bouwtechnische kwaliteit van de woningen is er doorgaans redelijk tot goed. De eigendomsverhoudingen zijn er anders, waardoor de rol van de corporaties veel groter is dan in de oude stadswijken.

Stedelijke vernieuwing: de economische dimensie

De grote steden zijn belangrijke motoren in het economische, sociale en culturele leven.

Nieuwe, kansrijke ontwikkelingen op deze terreinen doen zich vaak het eerst in de grote steden voor. Tegelijkertijd wordt de economische vitaliteit van de grote steden bedreigd: het woon- en werkklimaat staan er onder druk. In verband met de slechte bereikbaarheid en het ruimtegebrek trekken bedrijven weg uit de (centra van de) steden.

Het economisch functioneren van de steden is in belangrijke mate bepalend voor de Nederlandse economie. Bijna 20% van de totale werkgelegenheid in ons land is alleen al in de vier grote steden gevestigd. Vooral de grote steden boeten in aan aantrekkingskracht voor bedrijvigheid, wat zijn weerslag heeft op de economische groei, die sinds de jaren zeventig achterblijft bij de rest van Nederland. In de drie grootste steden was de gemiddelde groei van het bruto regionaal product (BRP) per jaar meer dan de helft lager dan het landelijk gemiddelde. Het aantal banen is in de periode 1987–1994 in de grote steden gestegen met 3%, terwijl dat cijfer voor Nederland 13% bedraagt. Weliswaar staat daar een meer dan gemiddelde groei van bedrijvigheid en werkgelegenheid in de directe omgeving tegenover, maar de werkloosheid is hoger in de centrale stad en manifesteert zich daar bovendien geconcentreerd in bepaalde wijken.

Als antwoord op zowel de kansen als de bedreigingen zijn het kabinet en de grote steden het zogeheten Grote-stedenbeleid gestart. Dit beleid is onder andere gericht op het versterken van de economische structuur en de vitaliteit van steden. Voor werkzoekenden moet reëel perspectief bestaan op brede maatschappelijke deelname en op het vinden van (betaald) werk. Er moet dus ook geïnvesteerd worden in onderwijs en werk. Het Grote-stedenbeleid kent een aantal brede invalshoeken of thema's, waaronder werk en inkomen, leefbaarheid, onderwijs en stadseconomie. Het stadsvernieuwingsbeleid en het Grote-stedenbeleid dragen complementair bij aan de integrale revitalisering van de steden, waarbij het verbeteren van de bereikbaarheid de belangrijke derde schakel is. Alom wordt erkend dat er een noodzaak is tot een langdurige betrokkenheid van het Rijk bij de revitalisering van de grote steden.

Vanuit de noodzaak tot revitalisering van steden is het verbeteren van het werk- en productiemilieu, ook op het schaalniveau van buurt of wijk waarop de stadsvernieuwing is geënt, een belangrijk doel. Het verbeteren van de arbeidsmarktomstandigheden (aansluiting van vraag naar op aanbod van werk) overstijgt het schaalniveau van de wijk. Het bedrijfsvestigingsklimaat heeft fysieke kanten, die wel op het wijkniveau door stadsvernieuwing en stedelijke vernieuwing zijn te beïnvloeden. Bij beleid dat zich richt op een aantrekkelijker bedrijfsomgeving is het wel zaak om aansluiting te zoeken bij de marktomstandigheden en de behoeften van het bedrijfsleven. Op gemeentelijk niveau worden initiatieven in deze gewenste richting genomen, mede gestimuleerd en mogelijk gemaakt door het Grote-stedenbeleid en de stadsvernieuwing.

Meer menging van wonen, werken en recreëren binnen stedelijke gebieden is nodig voor een veelzijdige economie. Dat draagt tevens bij aan beperking van de mobiliteit. Eenzijdige woongebieden kunnen veranderd worden in gemengde woon-werkgebieden en er is meer ruimte voor bedrijvigheid nodig. Incourante kantoorgebouwen, leegkomende scholen en dergelijke kunnen verbouwd worden tot goed betaalbare bedrijfsverzamelgebouwen. Het voortouw ligt hier bij de lagere overheid en de markt.

Bedrijven vinden in het stedelijk gebied vaak onvoldoende mogelijkheden om in een gunstige omgeving en tegen een aantrekkelijke grondprijs door te groeien. Zulke bedrijven blijven dan weg of vertrekken naar de rand van de stad, waar ze bovendien minder hinder van de files denken te hebben. Zo worden ze een stuk minder goed bereikbaar voor werkenden die in de steden wonen.

Veel bedrijfsterreinen en -gebouwen hebben al een lange geschiedenis achter de rug. Aan zo'n complex is vaak af te zien dat het intensief, zelfs uitputtend is gebruikt. Voor nieuwe bedrijven is het niet aantrekkelijk. Het vinden van een andere bestemming is nogal eens onmogelijk. In zo'n situatie moet worden gekeken naar de mogelijkheden van verbeteren en opwaarderen. Slecht benutte terreinen kunnen opnieuw worden ontwikkeld, waarbij vaak wel een oplossing moet worden gevonden voor de bodemvervuiling. In een aantal gevallen zal het ook mogelijk zijn dat goed functionerende bedrijven minder ruimte nodig hebben.

Naast het stadsvernieuwingsfonds draagt het Rijk voor bedrijvigheid in stedelijk gebied via het Grote-stedenbeleid en de Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit (StiREA) financieel bij. Het gaat daarbij om een veelheid van concrete activiteiten die de economische structuur van de steden moeten versterken, zoals aanleg en revitalisering van bedrijfsterreinen, bedrijfsverzamelgebouwen, bedrijfshuisvesting in achterstandswijken.

In de lokale praktijk kunnen de middelen gecombineerd ingezet worden (bijv. Amsterdam zet voor herstructurering verouderde bedrijfsterreinen zowel structureel stadsvernieuwingsmiddelen als StiREA in). Waar het gaat om herstructurering van verouderde bedrijfsterreinen is dus sprake van samenhang tussen stadsvernieuwing en het GSB/StiREA-instrumentarium. In een gezamenlijk onderzoek van EZ, VROM, VNG en IPO is de problematiek van de (herstructurering van) verouderde bedrijfsterreinen in bestaand stedelijk gebied geïnventariseerd. Een betere benutting van slecht gebruikte bedrijfsterreinen is van groot belang voor de stedelijke economie. Nader onderzocht wordt hoe de knelpunten bij de herstructurering van deze terreinen opgelost kunnen worden.

Het naast en door elkaar voorkomen van wonen en werken is om verschillende redenen aantrekkelijk. Functiemenging doorbreekt monofunctionaliteit van woongebieden, draagt bij aan mogelijkheden om werk te vinden op korte afstand van de woning, aan minder autogebruik en meer efficiënt gebruik van infrastructuur. Zij stelt bedrijven in staat om van elkaars nabijheid en die van klanten en toeleveranciers te profiteren, evenals bewoners om van het nabije aanbod van goederen en diensten gebruik te maken. En, voor – vaak verspreid en «aan huis» – startende ondernemingen is een gemengde omgeving vaak een pluspunt, evenals de mogelijkheden om goedkope huisvesting te vinden. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden voor functiemenging. De keerzijde ervan, hinder en milieubelasting, legt beperkingen op aan de activiteiten en uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven in een gemengde woonwijk. Het gaat erom de juiste balans te vinden (een voorbeeld is de Stad en milieu-benadering). Verschillende studies laten zien dat sinds de jaren zeventig functiemenging in de grote steden is afgenomen. Mede door het grote aanbod zijn veel bedrijven naar bedrijfsterreinen verplaatst, ook bedrijven die goed inpasbaar zouden zijn geweest in woonwijken. De stadsvernieuwing heeft, zo ze deze autonome ontwikkeling al niet heeft versterkt door bedrijfsgebouwen en -terreinen om te zetten in woningcomplexen, deze in elk geval niet gekeerd. In vooroorlogse wijken is sprake van een aanzienlijk verlies van bedrijfsruimten en een gestaag afnemende werkgelegenheid. In naoorlogse wijken was altijd al sprake van een sterkere functiescheiding: bedrijven waren en zijn hier veelal planmatig gesitueerd op aan de rand van woonwijken gelegen kleine bedrijfsterreinen. Sinds het einde van de jaren tachtig is de aandacht van het lokale stadsvernieuwingsbeleid meer gericht op de positie van bedrijven in de aangepakte gebieden. Doordat stadsvernieuwing zich veelal richt op dichtbij centra of hoofdwegen gelegen wijken, is het vaak mogelijk gebleken om in de plannen meer ruimte te bieden aan bedrijven. Dit biedt de gemeenten ook kansen om marktpotenties te benutten bij de uitvoering van de stadsvernieuwing. Gemeenten proberen ook meer dan in het verleden de economische functie van wijken en buurten te versterken (bijvoorbeeld door het opzetten van bedrijfsverzamelgebouwen of door functiewijziging van wonen naar werken), of op zijn minst te handhaven (bijvoorbeeld door af te spreken dat het aandeel bedrijvigheid in een gebied na de stadsvernieuwing gelijk moet blijven).

Herstructurering: een impuls voor stedelijke vernieuwing op wijkniveau

De inzet van het Rijk voor de herstructurering van wijken is tot dusver nog beperkt tot een tijdelijke regeling, bedoeld om de aanpak te stimuleren en ervaring op te doen. De wijken die vanwege de slechte woningvoorraad en slechte woonomgeving met stadsvernieuwing zijn aangepakt, hebben inmiddels – in verschillende gradaties – veranderingen ondergaan met kenmerken van herstructurering. Tot in de jaren tachtig werden in die wijken nog overwegend sociale huurwoningen (terug)gebouwd. Het bouwprogramma in de jaren negentig bestaat voor ruim 50% uit

markt woningen en dat aandeel stijgt nog. Naast de nog aan snee komende stadsvernieuwingswijken liggen in andere vooroorlogse en naoorlogse wijken nog onbenutte kansen. Een impuls voor herstructurering kan bevorderen dat die kansen ten bate van de stedelijke vernieuwing worden benut. Vanuit het hiervoor omschreven beleidskader is een behoefteeraming voor herstructurering opgesteld.

Herstructurering is een bijzondere vorm van stedelijke vernieuwing. Het is een opgave, gericht op vergroting van de differentiatie van woon- en werkmilieus, daar waar de woonkwaliteit en de leefbaarheid onder druk staan. Het behelst dan ook meer dan de aanpassing van de woningvoorraad en de directe woonomgeving. Ook infrastructuur, groenvoorzieningen, bedrijvigheid en overige voorzieningen binnen de wijk komen bij herstructurering aan de orde. Deze aspecten zijn in de behoefteeraming voor herstructurering meegewogen in het bepalen van de nodige investeringen.

Bij een geïntegreerde benadering is op wijkniveau sprake van samenvoeging van beleid op de gebieden volkshuisvesting, ruimte, milieu en economie. Daardoor is sprake van een cluster van activiteiten waarin belangrijke elementen zijn:

- innovatie in de bouw, toegespitst op renovatie (onder andere ten behoeve van vergroting of verkleining van woningen)
- duurzaam renoveren (energie- en waterbesparing, materiaalgebruik, beperking van overlast)
- installatietechniek (beveiliging, thuiszorg, regeling energiefuncties)
- ruimtelijke intensivering, inclusief inpassing van (kleinschalige) bedrijvigheid
- bereikbaarheid.

Door ontwikkeling van dergelijke projecten kan bereikt worden dat door verhoging van de woonkwaliteit en handhaving en vestiging van werkgelegenheid het stedelijk gebied een nieuwe impuls krijgt, ook het economisch functioneren ervan. VROM en EZ zullen daartoe samen mogelijkheden bezien.

2.2. Samenhang op wijkniveau

De inzet voor herstructurering als een specifieke vorm van stedelijke vernieuwing op wijkniveau hangt samen met bestaand rijksbeleid dat zich op dat schaalniveau manifesteert. In deze paragraaf wordt die samenhang belicht.

Wonen

Voor een goed functioneren van de steden neemt het belang van het bestaande stedelijke gebied steeds meer toe. Stedelijke vitaliteit kan niet gewaarborgd worden door alleen het goed vormgeven aan de nieuwe uitbreidingen van het verstedelijkte gebied (VINEX-locaties). Een kwalitatief evenwicht tussen de aantrekkelijkheid van bestaand en nieuw stedelijk gebied is noodzakelijk. Een kwaliteitssprong voor steden als geheel en het oplossen van structurele ruimtelijke problemen van de stad door middel van intensief en meervoudig ruimtegebruik, is daarvoor nodig.

Er zijn grenzen waarbij de kwaliteit van het bestaande stedelijk gebied niet meer gebaat is bij verdere verdichting. De randvoorwaarden voor verdichting hebben te maken met het behoud van aanwezige en de toevoeging van nieuwe bedrijvigheid, met het zorgen voor voldoende groenvoorzieningen in de stad en met een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling. De concentratie van functies en gebouwen in de stad kan

ook tot vervuiling, stank, lawaai en gebrek aan groen leiden, en op gespannen voet staan met een goede kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Dat vraagt om creativiteit en gebiedsgericht maatwerk. Daarbij biedt het samenwerkingsproject «Stad en Milieu» (Rijk, provincies en gemeenten) een handreiking.

Binnen de steden zullen meer woningen in de marktsector moeten worden gebouwd, in sommige gevallen in een lagere dan de bestaande dichtheid. Door de marktwerking zullen de dichtheden in binnenstedelijke gebieden mogelijk niet overal even hoog kunnen blijven, maar de naoorlogse wijken bieden meer mogelijkheden voor verdichting. In beide gevallen geldt dat een hoger kwaliteitsniveau van bebouwing nodig is om «meer markt» mogelijk te maken.

De openbare ruimte

In de openbare ruimte, van woonstraat tot stationsplein en van winkelcentrum tot stadspark komen de bewoners en gebruikers van de stad elkaar letterlijk tegen. Bij uitstek daar moeten de vele stedelijke functies worden afgewikkeld, van dagelijkse wandeling tot internationaal verkeer en vervoer. De openbare ruimte staat onder druk. De kwaliteitseisen waaraan zij moet voldoen worden steeds hoger, terwijl de concurrentie tussen de gebruikers heviger wordt. Dat leidt in veel steden tot problemen voor bereikbaarheid, parkeren, verkeers- en sociale veiligheid, leefbaarheid en milieukwaliteit. De verantwoordelijkheid om hiervoor adequate beleidsoplossingen te vinden ligt primair bij de lokale overheid en is daar een van de kerntaken. Het Rijk draagt daaraan ook bij, in verschillende kaders, juist om de gesignaleerde bedreigingen te keren. Stadsvernieuwing is mede het verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving; ook voor de herstructurering van wijken is dit een van de belangrijkste maatregelen. Beheer en verbetering van de openbare ruimte worden daarnaast door het Rijk gestimuleerd door het grote-stedenbeleid als onderdeel van het maatregelenpakket voor het thema «leefbaarheid». Het ministerie van V en W maakt investeringen mogelijk in groot- en kleinschalige infrastructurele ingrepen in bestaand stedelijk gebied. Het ministerie van EZ draagt bij aan verbeteringen in de bedrijfsomgeving. In het beleid van het ministerie van LNV groeit de aandacht voor binnenstedelijk groen. Het instrumentarium op deze terreinen is gedecentraliseerd. Dat stelt de lokale overheden in staat om integraal beleid te formuleren en met gebruikmaking van de verschillende rijksbijdragen uit te voeren, zonder daarin belemmerd te worden door teveel regels en voorwaarden.

Bedrijven en voorzieningen

Woningen, bedrijven, winkels, scholen, recreatie- en andere voorzieningen, de stad herbergt een breed scala van functies. Vooral in de oudste delen, de centra en vooroorlogse wijken, is nog steeds een vaak kleinschalige menging daarvan aanwezig. Door autonome processen maar ook als gevolg van beleid is die menging daar de afgelopen decennia wel fors afgenomen, terwijl in de later gebouwde wijken van meet af aan de verschillende functies meer gescheiden zijn ontwikkeld op afzonderlijke bedrijfsterreinen, woonwijken en winkelcentra. Voor (verouderde) bedrijventerreinen zijn in het kader van het Grote-stedenbeleid (BiZa) en het beleid van EZ al instrumenten aanwezig. Vanuit verschillende invalshoeken wordt meer en meer ingezien dat ver doorgevoerde functiescheiding naast onmiskenbare voordelen (minder onderlinge hinder, rustige woonomgeving, aantrekkelijke winkelconcentraties) ook belangrijke nadelen heeft. Het uiteenleggen van functies vergroot het ruimtebeslag, roept mobiliteit op, bevordert (gevoelens van) onveiligheid en bemoeilijkt nieuwe economische ontwikkelingen. Bij herstructurering zal rekening gehouden moeten worden met het – waar en voorzover dat

vanuit het oogpunt van leefbaarheid en vanuit dat van een adequate bedrijfsomgeving mogelijk is – in stand houden en bevorderen van het mengen van wonen en werken.

Niet fysieke maatregelen

Naast de inspanningen voor de gebouwde omgeving zijn in wijken ook maatregelen nodig van niet fysieke aard. Investerings in woningen, openbare ruimte, groen en infrastructuur lopen gevaar op het moment dat niet tegelijkertijd iets gedaan wordt tegen overlast, vernielingen, vandalisme en onveiligheid. Er moet dus ook geïnvesteerd worden in perspectieven op onderwijs en werk en in de sociale structuur. Een integrale aanpak hiervan wordt vooral door het Grote-stedenbeleid bevorderd, zowel wat betreft de doelstellingen en de prioritering als in de uitvoering. Deze integraliteit krijgt vorm op rijksniveau door afstemming van regelgeving en prioriteitstelling en meer nog op lokaal niveau door prioriteitstelling, fasering en uitvoering. Dit vraagt niet alleen een afstemming tussen departementen, maar vooral ook tussen de lokale overheid en de betrokkenen op lokaal niveau (bewoners en hun organisaties, woningcorporaties, politie, bedrijfsleven, scholen). De regierol van de gemeente in dit proces is van cruciaal belang. Bij de aanpak van herstructurering zal er ook aandacht moeten zijn voor (de kosten van) het verwerven van draagvlak in de wijken en het faciliteren en begeleiden van de uitvoering.

In het kader van de ontwikkeling van het sociaal beleid en van het Grote-stedenbeleid werken de desbetreffende departementen samen op het gebied van leefbaarheid (BiZa: coördinatie, integratie en minderhedenbeleid, VWS: zorg en welzijn, BiZa/Justitie: veiligheid, jeugd-criminaliteit en preventie, OC en W: schooluitval en achterstandenbeleid, SZW: werk en arbeidsmarkttoetreding, VROM: stadsvernieuwing, herstructurering, volkshuisvesting). Deze departementen werken samen op het gebied van de leefbaarheid van wijken en zetten daarbij in op de sociale component. Mede door aansturing van haar landelijke infrastructuur tracht VWS samen met VROM de gemeenten te ondersteunen in hun samenwerking met woningcorporaties en welzijn op het punt van de sociale leefbaarheid.

De rol van de rijksoverheid

De investeringen voor stedelijke vernieuwing zijn primair een lokale verantwoordelijkheid. Een belangrijk deel kan worden terugverdiend of door de markt worden gefinancierd. Tegenover de uitgaven die men daarvoor doet, staat ook rendement: direct, bijvoorbeeld door grond-uitgifte of verkoop van woningen, en indirect, via bijvoorbeeld meer werkgelegenheid en hogere koopkracht. Het Rijk kan, noch wil bepalen waar welke investeringen plaatsvinden. Kansen en bedreigingen verschillen van plaats tot plaats. Hoe daarop in te spelen kan het beste op lokaal niveau, waar de uitvoering plaatsvindt, bepaald worden.

De rol van het Rijk is een stimulerende en voorwaarden scheppende. Stedelijke vernieuwing is voor een belangrijk deel afhankelijk van de investeringsbereidheid van private partijen. De lokale overheid kan door een doelgerichte inzet van middelen die bereidheid doen toenemen, investeringen van bewoners, eigenaars, corporaties en bedrijven uitlokken en zo met die middelen ook een optimaal maatschappelijk rendement genereren. Voorzover het de gemeenten ontbreekt aan daartoe benodigde middelen, wil het Rijk hen daarbij als dat noodzakelijk is financieel ondersteunen. Deze invalshoek is niet nieuw en geldt ook voor de

rijkssteun voor stadsvernieuwing en de inzet op diverse andere beleids-terreinen.

HOOFDSTUK 3 STADSVERNIEUWING, GEEN GELOPEN RACE

Dit hoofdstuk begint met de uitkomsten van de herijking van de BELSTATO-raming, zoals die conform de afspraken is uitgevoerd. Vervolgens wordt de voortgang van de stadsvernieuwing geschetst. Op de onderwerpen monumentenzorg (destijds in de raming niet gekwantificeerd) en bodemsanering wordt afzonderlijk ingegaan. Het laatste valt buiten de oorspronkelijke raming, maar is van cruciale betekenis voor de voortgang van de stadsvernieuwing.

BELSTATO duidde de stadsvernieuwingsoperatie vanaf 1990 aan als «de tweede helft»; de eerste helft had zich in de jaren '70 en '80 afgespeeld. Aan het slot van dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt voor de komende «tweede helft van de tweede helft» en wordt ingegaan op de extra inzet die daarin nodig zal zijn.

3.1. Herijking prijscomponenten BELSTATO

De BELSTATO-raming is samengesteld uit «taakvelden», ofwel deelactiviteiten van de stadsvernieuwing die aan de uitvoeringspraktijk zijn ontleend (bijvoorbeeld het slopen en vervangen van slechte woningen). Die taakvelden zijn op grond van onderzoek gekwantificeerd in een opgave in aantallen (bijvoorbeeld het aantal met subsidie te saneren milieuhinderlijke bedrijven) en in kosten (de totale kosten en het daarvan te subsidiëren deel) en opbrengsten per «eenheid» (vaak per woning). Het vermenigvuldigen van kosten en opbrengsten met de aantallen levert de totale kosten en opbrengsten op waaruit de raming is samengesteld. De verdere opbouw van de raming en de verdeling over de gemeenten en provincies is als volgt.

De landelijke raming is gesplitst in zeven deelramingen, voor de vier grote steden en voor drie groepen gemeenten. De drie groepsramingen zijn met een sleutel verdeeld in bedragen per gemeente.

Van de totaalbedragen per gemeente zijn de betaalde rijksbijdragen afgetrokken en vervolgens per gemeente de eigen bijdrage, waarna het vanaf 1994 nog uit te keren bedrag per gemeente resteerde.

Van dat bedrag wordt sindsdien jaarlijks aan elke gemeente een deel uitgekeerd. De bijdragen voor gemeenten die een aandeel van minder dan 1,5 promille zouden ontvangen, worden niet rechtstreeks aan de gemeenten, maar gebundeld aan de provincies verstrekt. De nog uit te keren bedragen worden ook jaarlijks gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling, die met behulp van een algemeen prijsindexcijfer (de begrotings-index) wordt benaderd.

De herijkingsonderzoeken geven inzicht in de werkelijke ontwikkeling van de kostencomponenten van de raming. Zij waren gericht op het vaststellen van de kosten van stadsvernieuwing in de gemeentelijke en provinciale praktijk in 1995. Als die zijn vastgesteld, kan worden nagegaan in hoeverre de aanname juist is dat de kostenontwikkeling overeenkomt met de afgesproken index. De uitgangspunten en onderzoeksmethoden waren gelijk aan die van de onderzoeken voor de nota en de verdeelnota BELSTATO; alleen de onderzoeken naar het aankopen van woningen en naar de sanering van milieuhinderlijke bedrijven zijn – conform de onderzoeksopzet voor de herijking – aangescherpt. De bevindingen van het herijkingsonderzoek zijn samengevat in de rapportage «IJKmoment» die op 4 maart 1997 aan de Tweede Kamer is gezonden. In deel B van deze nota zijn de berekeningen uitvoerig toegelicht.

Herijking van de raming

De herijking is uitgevoerd volgens de zelfde uitgangspunten als die van de BELSTATO-raming en met de actuele gemiddelde bedragen per eenheid. De gevolgde methodiek is in de met de Tweede Kamer afgesproken onderzoeksopzet uiteengezet. Kort samengevat is de herijking als volgt uitgevoerd:

De aantallen uit de oorspronkelijke raming zijn vermenigvuldigd met de herijkte prijzen per eenheid. De gemeentelijke eigen bijdragen op prijspeil 1995 zijn berekend en op de verkregen bedragen in mindering gebracht. De uitkomst is de herijkte rijksbijdrage voor de gehele periode op prijspeil 1995. Door daarvan de vanaf 1990 tot 1996 betaalde rijksbijdragen (gecorrigeerd voor het prijspeil) af te trekken is de herijkte vanaf 1996 nog te betalen rijksbijdrage bepaald op f 6489 miljoen.

Sinds BELSTATO wordt met gebruikmaking van de begrotingsindex de stand van de uitfinanciering van de destijds geraamde rijksbijdrage aan stadsvernieuwing bijgehouden. Die bedroeg vanaf 1990 (en op het prijspeil van dat jaar) ongeveer f 11 miljard. Daarvan is tot en met 1995 ruim de helft uitgekeerd. Volgens de bijgehouden «boekhouding» bedroeg de nog uit te keren rijksbijdrage vanaf 1996 nog f 5175 miljoen. Het verschil van f 1314 miljoen met de uitkomsten van de herijking wordt veroorzaakt door de boventrendmatige (dat wil zeggen hoger dan met de begrotingsindex berekend) kostenstijging van de oorspronkelijke opgave. Het verschil tussen de oorspronkelijke en de herijkte raming is vooral het gevolg van de kostenstijging op het taakveld woonomgeving en de per saldo grotere tekorten op de grondproductie. Daarnaast zijn de forse kostenstijgingen bij de sanering van milieuhinderlijke bedrijven en de aankoop van woningen nog het meest bepalend voor de uitkomsten.

Het bedrag van rond f 1,3 miljard is de einduitkomst voor heel Nederland van een tot aan het niveau van individuele gemeenten uitgevoerde berekening. De herijking leidt strikt rekentechnisch tot een verdeling die afwijkt van de huidige. Vooral het aandeel van de kleinste gemeenten neemt toe, terwijl dat van veel grote gemeenten afneemt. Dit is vooral het gevolg van de sterk gestegen kosten van het saneren van milieuhinderlijke bedrijven en een relatief sterke stijging van de tekorten op grondexploitatie in kleine gemeenten.

3.2. Voortgang 1990–1996

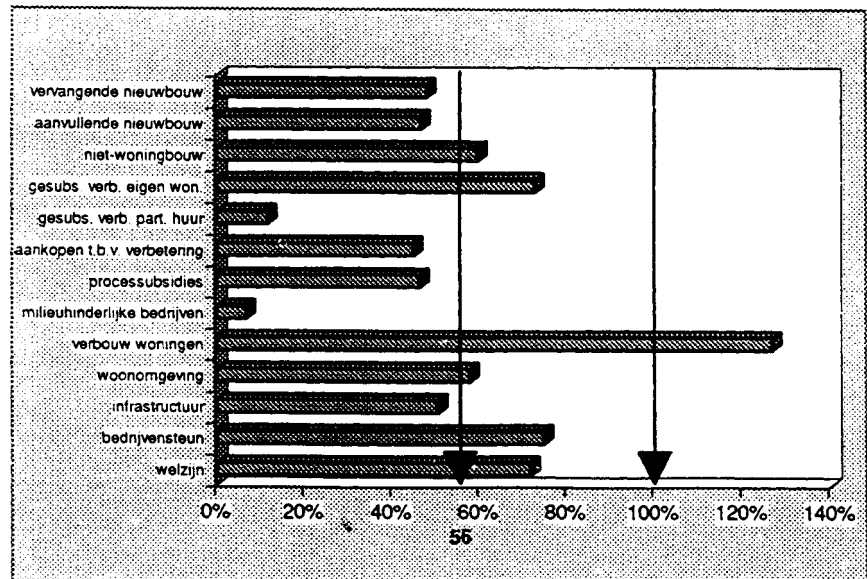
In deze paragraaf wordt nagegaan of de voortgang van de stadsvernieuwing op schema ligt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt hier eerst dat «schema» in herinnering geroepen. De nota BELSTATO raamde de omvang van de stadsvernieuwingsoperatie vanaf 1990, voor de meeste onderdelen in aantallen en in kosten per eenheid. De inhaaloperatie zou omstreeks 2005 geheel voltooid moeten zijn. De voortgang hangt nauw samen met de jaarlijkse rijksbijdragen in de stadsvernieuwingsfondsen. Het hoge tempo van voortgang dat ten tijde van het opstellen van de raming bestond, zou door het min of meer constant houden van de begrotingspost een aantal jaren worden voortgezet en daarna trapsgewijs worden verlaagd.

Stadsvernieuwingsproductie

Om de voortgang tussen 1990 en 1996 in beeld te brengen is allereerst – zoveel mogelijk op basis van onafhankelijke bronnen – nagegaan hoeveel «eenheden» (zoals gesloopte woningen, vervangende nieuwbouw) in die periode zijn gerealiseerd. Dit is voor elk van de taakvelden die de raming onderscheidt gedaan. Voorzover de raming geen aantallen bevatte maar

alleen totale kosten (bijvoorbeeld voor stelposten als bedrijvensteun en infrastructuur), kon de productie niet anders dan met de door gemeenten en provincies gerapporteerde uitgaven worden benaderd. De «stadsvernieuwings-productie» die zo zichtbaar wordt, kan worden afgezet tegen de in BELSTATO geraamde productie op onderdelen. Een voorbeeld: uit gegevens van het CBS blijkt dat er binnen bestaand stedelijk gebied 39 000 vooroorlogse woningen zijn gesloopt; BELSTATO raamde het aantal in het kader van de inhaaloperatie te slopen woningen op 85 100. Gerealiseerd is dus 46% van dit deel van de opgave.

Figuur: Realisatie van stadsvernieuwingsproductie naar taakveld van de netto raming over de periode 1990–1995, ten opzichte van de totale opgave



Tussen 1990 en 1996 blijkt tussen de 40 en 60% van de totale opgave op de belangrijkste taakvelden te zijn gerealiseerd. Voor enkele taakvelden, met name de sanering van milieuhinderlijke bedrijven en de gesubsidieerde niet-ingrijpende verbetering van matige particuliere huurwoningen, is de voortgang minder dan 40%. Van de onderdelen verbouw van woningen, bedrijvensteun, welzijn en gesubsidieerde verbetering van eigen woningen is het voortgangpercentage hoger dan 60%.

Elk van de taakvelden heeft een bepaald gewicht als onderdeel van de totale raming, met behulp waarvan het ook mogelijk is om de totale voortgang te benaderen. Het totaalbeeld is, dat bijna de helft van de oorspronkelijk geraamde opgave gerealiseerd is.

Kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad

De kwaliteitsverbetering van de vooroorlogse woningvoorraad in bestaand stedelijk gebied is een belangrijke graadmeter voor de voortgang van de stadsvernieuwing. Het grootste deel (ruim 60%) van de BELSTATO-raming is gebaseerd op de Kwalitatieve Woningregistratie (KWR) 1990. De rest van de raming is uit van de KWR onafhankelijke factoren opgebouwd. De navolgende vergelijking kan daarom niet één op één met de BELSTATO-opgave in verband worden gebracht.

De uitkomsten van de KWR zijn in BELSTATO voor de landelijke raming en de zeven deelramingen vertaald naar de verdeling in kwaliteitsklassen per eigendoms categorie van de vooroorlogse woningen. Daaruit zijn de aantallen te slopen en te verbeteren woningen afgeleid. De KWR is in 1994-1996 herhaald, waardoor een beeld is gevormd van de kwaliteit in 1995. Voor de BELSTATO-raming is vooral het aantal slechte en zeer slechte vooroorlogse woningen binnen bestaand stedelijk gebied van belang. Het KWR 1990 blijkt dat aantal te hebben onderschat. Naar aanleiding van de nieuwe KWR is dit gecorrigeerd om vergelijking met de KWR 1995 te maken. Daaruit blijkt dat het aantal (zeer) slechte vooroorlogse woningen binnen bestaand stedelijk gebied met ongeveer de helft is afgenomen.

Uitgaven en bekostiging

In periode van 1990 tot en met 1995 hebben de gemeenten f 10,4 miljard (prijspeil 1990) besteed aan de uitgavencategorieën van de BELSTATO-raming, uit eigen middelen en bijdragen van het Rijk. Dat betekent dat in deze zes jaren bijeen uitgaven zijn gedaan ter hoogte van 48% van het totaal volgens de BELSTATO-raming. De verdeling van deze uitgaven over de verschillende taakvelden komt in hoge mate overeen met de verdeling volgens de BELSTATO-raming. De uitgaven lopen dus voor meeste onderdelen ongeveer gelijk op met het totaal. De uitgaven voor niet-ingrijpende verbetering van particuliere huurwoningen blijven duidelijk achter.

Daarnaast hebben gemeenten ook uitgaven gedaan voor activiteiten die niet in de BELSTATO-raming waren opgenomen, zoals monumentenzorg en extra investeringen in naoorlogse wijken.

Uit de verslagen die gemeenten en provincies jaarlijks aan het Rijk doen van de besteding van de stadsvernieuwingsfondsen (WSDV-verslagen) blijkt een geleidelijke daling van de uitgaven. Hiervoor zijn vier verklaringen. Veel lokale overheden hebben naar aanleiding van BELSTATO hun beleid daaraan aangepast, wat tot enige vertraging in de productie heeft geleid. Ten tweede zijn er belangrijke wijzigingen geweest in de verhoudingen op het terrein van de volkshuisvesting, waardoor de bepalende rol van de gemeenten is afgenomen. In de derde plaats wegen gemeenten sinds het verschijnen van de nota BELSTATO, wetend dat de rijksbijdragen eindig zijn, projecten zorgvuldiger af. Tenslotte heeft de prijsstijging van onroerend goed de verwerving ten behoeve van stadsvernieuwing bemoeilijkt.

Vanaf 1990 tot en met 1995 heeft het Rijk ongeveer 56% van de geraamde bijdragen aan de stadsvernieuwingsfondsen uitgekeerd. Dit percentage is berekend met inachtneming van de in de verdeelnota uiteengezette methode van prijspeilcorrectie. Dit zou, uitgaand van de oorspronkelijke raming, moeten corresponderen met realisatie van 56% van de uitgaven. Die uitgaven liggen echter zoals in het voorgaande gesteld, op een lager niveau, namelijk 48%. Het verschil wordt voor een deel verklaard door de bestedingen voor niet door BELSTATO geraamde activiteiten. Het overige is in de kas van de gemeenten gebleven en in de vorm van een toegenomen spaarsaldo ultimo 1995 terug te vinden in de WSDV-verslagen.

De eigen bijdragen uit gemeentelijke middelen overstijgen het in de BELSTATO-raming aangenomen aandeel van 15% als zij in hun geheel worden gerelateerd aan alleen de uitgaven voor de geraamde activiteiten. Het meerdere kan in verband worden gebracht met de gemeentelijke uitgaven voor niet geraamde activiteiten.

Het niveau van de inkomsten uit grondopbrengsten en uit andere rijksbijdragen komt ongeveer overeen met de raming.

Het landelijk totaalbeeld is, dat de gemeenten grotendeels zelf de niet in BELSTATO geraamde uitgaven, zoals aan monumentenzorg en in naoorlogse wijken, hebben bekostigd. De spreiding in eigen bijdrage, uitgaven voor niet geraamde activiteiten en spaarsaldo is niet gelijk verdeeld over de gemeentegroepen. Grosso modo hebben de grote steden – die weinig uitgaven buiten de raming hebben gedaan – meer dan andere gemeenten van de rijksbijdrage gespaard. De overige gemeenten met meer dan 100 000 inwoners hebben zelf minder dan 15% bijgedragen en het stadsvernieuwingsfonds voor een deel benut in naoorlogse wijken.

Voortgang van de stadsvernieuwing: conclusies

Als de werkelijkheid zich geheel zou hebben gevoegd naar de BELSTATO-raming, zou de in 1990 gedefinieerde inhaaloperatie begin 1996 voor 56% voltooid moeten zijn, uitgaand van de voor uitvoering beschikbaar gestelde middelen. In werkelijkheid zijn nog niet alle beschikbare middelen uitgegeven en heeft een deel van de uitgaven geen betrekking op de BELSTATO-opgave. Als daarmee rekening wordt gehouden, zou een voortgangsperscentage van ongeveer 50 verwacht mogen worden.

De werkelijke voortgang is goed te benaderen, al voorziet de afgesproken opzet van de herijking niet in een exacte vaststelling. Uit de beschikbare gegevens over de «productie» blijkt, dat de uitvoering van de BELSTATO-opgave halverwege is.

Uit vergelijking tussen de KWR's 1990 en 1995 blijkt een aanzienlijke kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad. Enige voorzichtigheid is geboden bij het interpreteren van deze verbetering, omdat die niet identiek is met de BELSTATO-opgave. De orde van grootte van de kwaliteitstoename komt goed overeen met de inschatting, dat ongeveer de helft van de oorspronkelijke BELSTATO-achterstanden is ingelopen.

Al met al blijkt de voortgang dus overeen te komen met de verwachtingen. De gunstige kwaliteitsontwikkeling van de woningen is tenminste voor de helft toe te schrijven aan ongesubsidieerde verbeteringen. Het dalen van de uitgaven wijst op tempoverlies. Het zou niet juist zijn om zonder meer te concluderen dat de stadsvernieuwing ook de komende jaren op schema blijft liggen. In de komende periode kan de voortgang onder druk komen te staan. Van de oorspronkelijke opgave resteert vanaf 1996 nog de helft, die uitgevoerd moet worden tegen hogere kosten dan in de afgelopen jaren. Deze conclusies kunnen niet los worden gezien van de ontwikkeling van de aanpak van stadsvernieuwing in de praktijk. Die is het onderwerp van de volgende paragraaf.

3.3. Aanpak

Het stadsvernieuwingsbeleid volgens de nota BELSTATO blijkt in vele opzichten een succes. De combinatie van afgebakende opgave en decentraal instrumentarium blijkt effectief en heeft bij gemeenten en provincies geleid tot prioriteitsstelling en creatieve oplossingen. Hierbij kiezen gemeenten steeds meer voor een integrale, gebiedsgerichte aanpak. Steeds meer wordt aansluiting gezocht met andere beleids-thema's als leefbaarheid, stedelijke vernieuwing en beheer en onderhoud, met beleid voor naoorlogse wijken en nieuwe uitleglocaties (VINEX), en met de ontwikkelingen op hogere schaalniveaus (stad en stadsgewest). Een strategische aanpak staat dan voorop, waarbij eigenaar-bewoners,

particuliere verhuurders en corporaties maximaal worden geprikkeld om te investeren. De gemeenten nemen steeds meer alleen de «rotste» plekken voor hun rekening. In het algemeen worden gemeenten van uitvoerder meer regisseur en in de verhouding met andere partijen een meer gelijkwaardige partner. Dit heeft geresulteerd in een hoger dan verwacht rendement van de stadsvernieuwingsinspanningen.

De kijk op en aanpak van stadsvernieuwing is in de praktijk van de laatste jaren wezenlijk veranderd. Stadsvernieuwing, begin jaren negentig een effectieve gereedschapskoffer die in achterstandssituaties werd ingezet, wordt vijf jaar later steeds meer gecombineerd ingezet met andere beleidsinstrumenten. Naast het inhalen van fysieke achterstanden is de aandacht voor de positionering van woonwijken op de lokale en regionale woningmarkt belangrijker geworden. Al blijft «achterstand» de voornaamste aanleiding voor stadsvernieuwingsingrepen, de inhoud van die ingrepen wordt meer dan vroeger bepaald door de bijdrage die zij kunnen leveren aan de stedelijke en regionale ontwikkeling en wordt afgestemd op beleidsdoelen buiten de volkshuisvesting (sociale vernieuwing, grote stedenbeleid, stedelijke vernieuwing). Het perspectief waarin stadsvernieuwing wordt gepleegd verschuift zo naar hogere schaalniveaus (van buurt en wijk naar stad en regio) en beslaat een breder blikveld (naast volkshuisvesting en fysieke kwaliteit meer aandacht voor de sociale en economische dimensies).

Op lokaal niveau heeft BELSTATO geleid tot een duidelijke prioriteitsstelling en in de grote steden en een deel van de middelgrote gemeenten is de tendens tot versnippering omgebogen tot een hernieuwde concentratie van de inzet van middelen. De inhoud van de lokale stadsvernieuwingsprogramma's lijkt vooral daar dan ook erg op de referentienorm van de BELSTATO-raming. Uit eigen middelen dragen deze steden meer bij dan geraamd, desondanks dalen hun uitgaven waardoor de spaarsaldi in hun stadsvernieuwingsfondsen zijn gegroeid. Naarmate rechtstreekse gemeenten kleiner zijn is de afwijking van de referentienorm groter. Daar worden minder middelen dan geraamd ingezet voor grondexploitatie en meer voor woonomgeving en particuliere huurwoningverbetering. Met name de middelgrote gemeenten besteden naast veel aandacht ook substantieel middelen aan de naoorlogse wijken. Het toevoegen van nieuwe uitgavencategorieën aan het fonds gaat er gepaard met een iets lagere dan geraamde eigen bijdrage, een dalend uitgavenniveau en een groei van de spaarsaldi. De kleinste rechtstreekse gemeenten geven het meest uit aan niet in BELSTATO geraamde activiteiten; dit correspondeert met hun grotere bijdrage uit eigen middelen. Ook hier dalen de totale uitgaven sterk.

Het gerealiseerde woningbouwprogramma laat een forse verschuiving zien naar meer middeldure en dure woningen en een groter aandeel niet-woonbestemmingen (bedrijvigheid). De aantrekkelijke (woning)markt is hierbij een belangrijke steun in de rug geweest. Vergeleken met de referentienorm van BELSTATO blijven de grote steden achter, de overige gemeenten realiseren hogere percentages markt woningen. Daarbij worden hoge dichtheden gerealiseerd en vindt minder dan verwacht verruiming van de openbare ruimte in de woonomgeving plaats. Veel minder woningverbeteringen worden gesubsidieerd en de aankoop van woningen voor verbetering is sterk teruggevallen. De nadruk is verlegd naar het stimuleren en faciliteren. Getracht wordt om zo eigenaren tot een hoger eigen aandeel te bewegen. Daartoe worden steeds meer afspraken met woningcorporaties gemaakt. In strategische projecten worden voor particuliere huurwoningverbetering soms juist hogere subsidies ingezet, die een brede uitstraling beogen. De BELSTATO-opgave omvat de verbetering van vooroorlogse matige particuliere huurwoningen in het

bezit van kleine verhuurders (met een bezit van minder dan 500 woningen). De verbetering van de overige matige woningen van deze categorie kan volgens het Rijk zonder subsidie plaatsvinden. Ingrijpende verbetering van slechte particuliere huurwoningen valt niet onder de werkingssfeer van het stadsvernieuwingsfonds maar onder die van het BWS. Binnen de over het geheel genomen gunstige kwaliteitsontwikkeling blijft de aanpak van de gesubsidieerde verbetering van de particuliere huurwoningvoorraad achter. Daarbij moet bedacht worden, dat de ongesubsidieerde verbetering (ingrijpend en niet ingrijpend) voorspoedig verloopt en dat het aantal particuliere huurwoningen is afgenomen en verder afneemt door verkoop aan corporaties en bewoners.

De provincies verstrekken op projectbasis bijdragen aan de niet rechtstreekse gemeenten – conform de bedoeling van de nota BELSTATO – en hanteren daarbij strikt de werkdefinitie van BELSTATO. De projecten beperken zich tot sanering van milieuhinderlijke bedrijven, sanering en reconstructie, woonomgevingsverbetering, verbetering van eigen woningen en restauratie van woonhuismonumenten. Milieuhinderlijke bedrijven worden minder vaak dan werd verwacht met een specifieke subsidie gesaneerd. Saneringskosten worden dan door bedrijven zelf (uitwerking milieu-instrumentarium) of via grondexploitatie gedekt (functiewijziging). Of er wordt voor gekozen niet te saneren (hoge kosten of andere prioriteiten). De sanerings-subsidies zijn gemiddeld wel hoger dan verwacht: de provincies concentreren zich op de grootste onrendabele knelpunten.

3.4. Monumentenzorg

Er bestaat van oudsher een relatie tussen monumentenzorg en stadsvernieuwing. Dit heeft onder meer geleid tot de historische factor in de verdeelsleutel van het stadsvernieuwingsfonds en (tot 1992) tot een bijdrage van het ministerie van OC en W aan de stadsvernieuwingsfondsen. Voor de monumentenzorg is de inzet in het kader van de stadsvernieuwing van groot belang. Immers, monumenten en hun omgeving in goede orde betekent dat naast de cultuur-historische waarde het imago van de wijk als vestigingsplaats veelal verbetert en dat heeft weer een gunstige invloed op de concurrentiepositie van het betrokken gebied. Deze inzet is geformuleerd in het Strategisch Plan Monumentenzorg. De invulling van het onderdeel monumentenzorg bleef in de BELSTATO-raming nog beperkt tot een PM-post. Met de Tweede Kamer is destijds al afgesproken dat hierop in het kader van de herijking zou worden teruggekomen.

De «PM-post» monumentenzorg is sinds 1992 niet door een rijksbijdrage gevoed. Het gaat hier om met name de woonhuismonumenten en de historische woonomgeving in stadsvernieuwingsgebieden. Het is veelal onmogelijk om monumenten te redden zonder dat aanvullende middelen worden ingezet. Het stadsvernieuwingsfonds wordt hiervoor nog steeds gebruikt. De PM-post maakt deel uit van de herijkingsoperatie.

Het ministerie van OC en W heeft onderzoek gedaan naar de problemen in de beschermde stads- en dorpsgezichten. Hieruit is naar voren gekomen, dat naast verhoging van de inspanningen ten behoeve van onderhoud en restauratie van rijksmonumenten en woonhuismonumenten een bedrag van f 200 miljoen noodzakelijk is om de historische kwaliteiten van de bestaande woonomgeving te kunnen beschermen. In het licht van de samenhang met de stadsvernieuwingsaanpak en de ruime bestedingsvrijheid van gemeenten wordt dit bedrag beschikbaar gesteld via de stadsvernieuwingsfondsen.

De middelen voor de aanpak van de woonhuismonumenten in stadsvernieuwingsgebieden zullen via de OCenW-begroting beschikbaar komen. In de uitvoering van de voorgenomen nieuwe regelgeving zijn er mogelijkheden aanwezig om de problematiek van de woonhuismonumenten in stadsvernieuwingsgebieden op te lossen. Hierbij wordt uiteraard het decentrale karakter van de regeling in aanmerking genomen. Hiermee is de bredere problematiek zoals in het Strategische Plan Monumentenzorg geïnventariseerd niet opgelost. Hierop zal bij de evaluatie van het Strategisch Plan Monumentenzorg worden teruggekomen. Daarbij zal OCenW aangeven welk deel van de reguliere middelen, inclusief de dotatie van f 275 miljoen, ten goede is gekomen van de woonhuismonumenten in stadsvernieuwingsgebieden.

3.5. Bodemsanering

Bodemsanering wordt door gemeenten vaak genoemd als een obstakel voor de stadsvernieuwing. Vandaar dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de onderzoeksopzet van de herijking in juni 1995 hiervoor speciale aandacht heeft gevraagd.

De Wet bodembescherming (Wbb) onderscheidt ernstige en niet-ernstige bodemverontreiniging. De aanpak van de niet-ernstige bodemverontreiniging wordt bij stadsvernieuwing als onderdeel van de grondproductie(kosten) beschouwd. In de BELSTATO-raming en daarmee ook in de herijking is hiermee dus rekening gehouden.

In de nota BELSTATO is ervan uitgegaan dat de sanering van ernstige bodemverontreiniging, zowel juridisch als financieel, afdoende kan plaatsvinden met de Wet bodembescherming (voordien met de Interimwet bodemsanering). Maar er zijn aanleidingen om te veronderstellen dat de sanering van ernstige bodemverontreiniging onvoldoende voortgang boekt, wat de uitvoering van stadsvernieuwingsplannen kan belemmeren. Dit is te wijten aan de benodigde tijd voor het doorlopen van de procedures en aan het tekort schieten van de beschikbare middelen.

Een andere benadering van bodemverontreiniging kan mogelijk soelaas bieden. In het kader van de Heroverweging bodemsanering en het project BeleidsVernieuwing Bodemsanering (BEVER) wordt gezien of de voortgang – ook in bestaand stedelijk gebied – zo kan worden versneld.

Daarnaast is nagegaan of ten behoeve van de stadsvernieuwing meer rijksmiddelen voor bodemsanering nodig zijn. Een algemeen probleem is, dat de beschikbare Wbb-gelden sterk onder druk staan door een toenemend aantal moeilijke en zeer omvangrijke gevallen. Toegespitst op de bodemsanering die direct aan stadsvernieuwing is gerelateerd blijkt dat daarvoor een extra bijdrage van f 350 miljoen nodig is. Dit bedrag is opgebouwd uit de volgende drie onderdelen.

De noodzakelijke saneringen in relatie met de BELSTATO-opgave overlappen de saneringen, die nodig zijn bij woningbouw op binnenstedelijke functiewijzigingslocaties in het kader van de VINEX-afspraken. In VINEX-verband zijn deze saneringskosten grotendeels, maar niet geheel afgedekt. Daarvoor is het gehele voor ruimtelijke ordening geoordeelde deel van de Wbb-middelen benodigd. Dat betekent dat dit knelpuntenbudget geen ruimte meer laat voor de sanering van een aantal stadsvernieuwingslocaties die vanwege hoge kosten tijdens de VINEX-onderhandelingen niet zijn gehonoreerd, en ook niet voor saneringen in gemeenten waarmee in VINEX-verband geen afspraken zijn gemaakt. Geraamd is dat deze noodzakelijke bodemsaneringskosten voor de tot de BELSTATO behorende binnenstedelijke functiewijzigingslocaties ongeveer

f 160 miljoen bedragen. Het inzicht in de daadwerkelijke bodemsaneringskosten van deze locaties is nog niet volledig, maar verwacht mag worden dat het grootste deel van deze specifieke bodemsaneringsproblematiek met deze middelen opgelost kan worden.

Gemeenten buiten de VINEX-stadsgewesten kunnen voor de kosten van de bodemsanering op binnenstedelijke locaties geen beroep doen op de in het kader van VINEX beschikbaar gestelde middelen voor bodemsanering. Dit is nader onderzocht, met als conclusie dat met het beschikbaar stellen van een extra bedrag van afgerond f 100 miljoen deze problematiek kan worden opgelost.

Ook onder sloop/nieuwbouwlocaties kan ernstige bodemverontreiniging voorkomen, vooral waar onder de woningen bedrijven (garages, drukkerijen) waren gevestigd. Nader onderzoek maakt duidelijk dat hiervoor een extra rijksbijdrage van circa f 90 miljoen nodig is.

3.6. De tweede helft van de tweede helft

Met de nota BELSTATO heeft het Rijk stadsvernieuwing als eindige inhaaloperatie afgebakend en zijn bijdrage daaraan vastgesteld. Uit praktijkonderzoek is gebleken dat de werkelijke kostenontwikkelingen die operatie duurder maken dan was voorzien. Dat betekent dat voor de uitvoering een extra rijksbijdrage van afgerond f 1,3 miljard nodig is. Juist in de komende jaren zullen de gestegen kosten zich manifesteren.

De uitvoering van de inhaaloperatie blijkt tot dusver volgens schema te vorderen. Tussen 1990 en 1996 zijn bijvoorbeeld ongeveer zoveel woningen vervangen en verbeterd als op grond van de in die periode verstrekte bijdragen werd verwacht. Rond de helft van de in BELSTATO geraamde totale «productie» is geleverd, terwijl circa 56% van de totale rijksbijdrage is uitgekeerd. Het verschil wordt verklaard doordat die bijdragen voor een deel zijn gebruikt voor niet geraamde uitgaven, doordat een deel van de bijdragen is gespaard en dus nog niet is uitgegeven, en door de opgetreden kostenstijgingen. Aan het verloop van de uitgaven is te zien dat er enig tempoverlies optreedt, mogelijk wordt dat mede door de stijgende kosten veroorzaakt. Wanneer de kwaliteit van de woningvoorraad in 1995 wordt vergeleken met die in 1990, blijkt dat circa de helft van de oorspronkelijke kwaliteitstekorten is ingelopen, ongeveer de helft van de in 1990 matige en slechte woningen is vervangen of verbeterd.

De gemeentelijke stadsvernieuwingpraktijk is sterk gewijzigd. Het pakket van activiteiten lijkt nog steeds op dat van de BELSTATO-raming, maar de lokale aanpak is efficiënter geworden: middelen worden strategisch en met een hoog rendement ingezet. Daarnaast maken gemeenten gegeven de problematiek en de eindigheid van de rijksbijdragen specifieke keuzes om het beleid op maat te snijden. Dat betekent soms een ruimere en soms een smallere aanpak dan BELSTATO. Voor de particuliere huurwoningvoorraad – hoewel nog steeds een probleemcategorie – zijn nieuwe strategieën waarneembaar. Steeds meer gemeenten gaan over op een strategische wijkgerichte aanpak. Daarnaast vinden recente beleidsinitiatieven steeds meer hun neerslag in de lokale stadsvernieuwing. Dat uit zich bijvoorbeeld in een hoger aandeel markt woningen, meer ruimte voor bedrijven en meer kwaliteit van de woonomgeving in plannen.

Het uitvoeren van de resterende helft van de BELSTATO-opgave betekent nog een substantiële opgave voor de komende periode. Het nog niet verbeterde deel van de woningvoorraad bestaat nu voor een

aanzienlijk groter deel dan in 1990 uit particuliere huurwoningen. De nieuwe strategieën voor het aanpakken daarvan zullen zich in de komende jaren moeten bewijzen. Dat neemt niet weg, dat bij stadsvernieuwing het subsidiëren van hoogniveaurenovaties een belangrijk instrument voor woningverbetering blijft. Voor de stadsvernieuwing is het van groot belang dat zoveel mogelijk partijen worden gestimuleerd om hun woningbezit te verbeteren. Het zal vaak nodig zijn dat gemeenten daartoe maatregelen treffen, variërend van voorlichting en het stimuleren van verenigingen van eigenaars (VVE's) tot het aankopen van appartementen. Het aanschrijfinstrument kan als stok achter de deur worden gebruikt om onwillige eigenaren over de streep te trekken. Aanschrijven betekent een ingreep van de overheid op particulier eigendom. Dit vereist het zorgvuldig waarborgen van rechtszekerheid. Uit de evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit is gebleken dat een deugdelijke motivering door de gemeente cruciaal is. Het is daarom verheugend dat de VNG het initiatief heeft genomen tot meer voorlichting op dit terrein. Het ministerie van VROM is bereid aanvullende voorlichtingsactiviteiten te organiseren. Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit is aan de orde gekomen dat de koppeling tussen aanschrijven tot verbetering en het verlenen van geldelijke steun in artikel 15 van de Woningwet als een belemmering wordt ervaren. Inmiddels is in het kader van aanschrijven en energiebesparende voorzieningen een nota van wijziging ingediend waarin deze koppeling in artikel 15 is geschrapt.

Wijzigingen in de huurprijswetgeving zullen huurders de mogelijkheid bieden om bij achterstallig onderhoud huurverlaging – tot 25% van de maximaal redelijke huur – te vragen. De wetswijziging biedt een effectief en snel alternatief om verhuurders te prikkelen hun bezit goed te onderhouden.

Het Rijk verwacht dat het mogelijk is om met een aantal in de ontwerpnota genoemde maatregelen stagnatie van de verbetering in deze sector te voorkomen. De meer strategische en gebiedsgerichte aanpak van de particuliere woningvoorraad – ondersteund met juridisch flankerend beleid – is daarbij een voorwaarde om de opgave af te ronden.

Conclusies

De herijking heeft laten zien dat de kosten van stadsvernieuwing meer zijn gestegen dan op grond van algemene inzichten in de prijsontwikkeling werd verwacht. De uitvoering ligt op schema, dankzij de doelmatige en effectieve aanpak door gemeenten en provincies. Er is dan ook geen reden om af te wijken van de uitgangspunten van BELSTATO; wel is er reden om met het oog op het nog resterende deel van de opgave tegemoet te komen aan de extra kosten. Met de aan de stadsvernieuwingsfondsen toe te voegen f 1,3 miljard als gevolg van de herijking van de kosten en f 200 miljoen voor de historische woonomgeving, de inzet van middelen van OCenW voor de woonhuismonumenten en met de f 350 miljoen voor bodemsanering die zal worden geoormerkt voor de BELSTATO-opgave zal de stadsvernieuwing kunnen worden afgerond.

De herijking leidt strikt rekentechnisch tot een verdeling over gemeenten en provincies die afwijkt van de huidige. Naar aanleiding van de motie Hofstra (zie hoofdstuk 5) wordt een bundeling van instrumenten voorbereid. Met het oog hierop en om de continuïteit in de uitvoering van de stadsvernieuwing te waarborgen zal de huidige verdeling van de rijksbijdragen daaraan tot invoering van het gebundelde volkshuisvestingsbudget niet wijzigen. Dit standpunt komt overeen met het advies van de RCV/CCSV om voor de BELSTATO-middelen van de huidige verdeling uit te blijven gaan.

HOOFDSTUK 4 HERSTRUCTURERING: EEN IMPULS VOOR STEDELIJKE VERNIEUWING

Het kabinet wil een impuls aan stedelijke vernieuwing op wijkniveau geven door gemeenten beter in staat te stellen de herstructurering van wijken ter hand te nemen. In dit hoofdstuk wordt dit voornemen verder uitgewerkt. Eerst wordt ingegaan op de noodzaak en de doelen van herstructurering. Daarna is de opgave in een behoefteveraming vertaald, een van «maat en getal» voorzien pakket van maatregelen.

4.1. Stedelijke vernieuwing en wijken

Wijken moeten gedurende een zeer lange tijd hun functie vervullen als woon-, werk- en leefgebied. Het is dan onvermijdelijk dat de kwaliteit van wijken op enig moment niet meer goed aansluit op de maatschappelijke behoeften. Dat kan veroorzaakt worden door veroudering, eenzijdigheid of verschraling van het aanbod van woningen, bedrijfsgebouwen, groen, winkels en voorzieningen. Het kan ook het gevolg zijn van ingrijpende veranderingen van de vraag.

Het samenspel van aanbod van en vraag naar woningen heeft er in ieder geval toe geleid dat in veel steden een eenzijdige woningvoorraad is ontstaan, gedomineerd door goedkope en steeds minder gewilde meergezinswoningen. Vooral de grote bouwproductie na de oorlog heeft geleid tot een massaliteit aan eenzijdig woningaanbod. Die eenzijdigheid manifesteert zich versterkt in bepaalde wijken, waar ook het voorzieningenaanbod verschaalde en de werkgelegenheid terugliep. Er zijn wijken die verarmen, waar sprake is van sociale spanningen en overlast en waar de exploitatie van woningen, voorzieningen en bedrijven risicovol wordt. Wijken die onder dit soort verschijnselen te lijden hebben kunnen de concurrentie met suburbaan of in groeikernen gelegen locaties slecht aan. Dit proces dreigt te versnellen bij het gereed komen van grote aantallen woningen op VINEX-locaties. Beheer en onderhoud, hoe belangrijk ook voor het op peil houden van de leefbaarheid, volstaan dan niet meer.

Tijdige investeringen in de vernieuwing van deze wijken zijn nodig om te voorkomen dat daar een neerwaartse spiraal ontstaat van moeilijk te beheersen, elkaar versterkende negatieve verschijnselen, die afbreuk doen aan de sociale en economische vitaliteit van de stad als geheel. De aandacht voor dit soort ingrepen, aangeduid met het begrip «herstructurering», is de laatste jaren gegroeid. In de beleidsbrief (Kamerstuk II 1995/1996, 24 508, nr. 1) van 17 november 1995 is aangegeven dat herstructurering van wijken om ruimtelijke segregatie tegen te gaan, de leefbaarheid te verbeteren en voor de stad draagkrachtige bewoners en bedrijvigheid vast te houden en aan te trekken een goede zaak is. De brief bevat een programma voor de differentiatie van wijken door extra sloop en verkoop van woningen.

Voor deze nota is onderzoek gedaan om vanuit dit perspectief, dat een ander is dan dat van de nota BELSTATO (waarin vooral de fysieke kwaliteitsachterstanden in wijken centraal stonden), meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in wijken. Het onderzoek heeft inzicht gegeven in de plannen van gemeenten voor de aanpak van naoorlogse wijken. Het onderzoek heeft ook een typologie van wijken opgeleverd waarmee het mogelijk is die gebieden te identificeren waar zich de sterkste onevenwichtigheden voordoen. Die typologie mondt uit in een rangorde van alle wijken in de gemeenten met meer dan 30 000 inwoners, afgemeten aan een samenstel van kenmerken, die samenhangen met welstand, samenstelling van de woningvoorraad en waardering van de wijk.

Naoorlogse wijken in beeld

In de eerste vijftien jaar na de oorlog zijn grote hoeveelheden woningen, vaak in flatcomplexen, aan de woningvoorraad toegevoegd. De opbouw van de wijken volgde in het algemeen een stedenbouwkundig patroon van in vaste stramienen gearrangeerde bouwblokken, gelijkvormige woningen, grote openbare ruimten voor groen en infrastructuur, vaak in buurten gebundelde voorzieningen en winkels en enige bedrijvigheid. De ontwikkelingen in de economie, op de woningmarkt en in de detailhandel en bedrijvigheid leidden ertoe dat veel van deze wijken niet meer voldoen aan de kwaliteitseisen van draagkrachtige bewoners en ondernemers. Velen van hen zochten hun heil elders, vaak aangetrokken door nieuwbouw en ruimere locaties aan de rand of op grotere afstand van de stad. Dit ging samen met de groei van het autobezit en werd vooral gestimuleerd door de ruimtelijke expansiemogelijkheden en de stijging van inkomens. Factoren die ook nu nog een rol spelen bij beslissingen waar te wonen, te werken en te consumeren.

In een onderzoek naar de verschillende kenmerken van naoorlogse wijken (1945–1980) zijn zeven typen onderscheiden. Naast wijken waar op het woongenot, ook met het oog op de toekomst, weinig is aan te merken zijn er vier wijktypen met een duidelijke teruggang in kwaliteit en toenemende sociaal-economische en culturele problemen.

Het onderzoek geeft aan dat de als «verschaalde portiekwijken» getypeerde delen van de naoorlogse woongebieden worden gekenmerkt door het laagste inkomensniveau van de naoorlogse wijken, door weinig sfeer, veel overlast en veel jongeren die voor een aanzienlijke verhuistroom zorgen. De woningen zijn klein (met kleine kamers) en vaak bouwkundig gebrekkig. Het percentage laag opgeleiden en werklozen is beduidend hoger dan in andere typen naoorlogse wijken. De verschaalde portiekwijk wordt het minst aantrekkelijk gevonden; men voelt zich er niet thuis, men voelt zich onveilig en ondervindt veel overlast van vernielingen en bekladding. Sinds 1986 is de wens om te verhuizen sterk toegenomen, vooral vanwege de buurt. Het betreft ruim 50 wijken in grotere steden, waarin om en nabij 180 000 huishoudens wonen. De wijken zijn niet allemaal even slecht, maar hebben vrijwel allemaal een twijfelachtig toekomstperspectief als niet daadwerkelijk actie wordt ondernomen.

In de «vergreijde portiekwijken» bestaat bijna de helft van de huishoudens uit ouderen en voltooide gezinnen. Portieklats en etagewoningen, die vaak te klein worden gevonden, domineren ook hier het beeld. Het voorzieningenpakket wordt eenzijdig en daardoor worden deze wijken minder aantrekkelijk voor andere bevolkingsgroepen. Het perspectief voor deze wijken moet opnieuw worden geschetst. Voor de ouder wordende bevolking zijn verbeteringen en alternatieven nodig. De toegankelijkheid van flatcomplexen kan worden verbeterd door bijvoorbeeld het aanbrenge van liften (vaak in combinatie met de aanbouw van nieuwe woningen), aanpassing van bestaande woningen en door voor hen geschikte betaalbare nieuwbouw in of in de omgeving van de wijk.

De «recente hoogbouw doorgangswijken» worden getypeerd als echte doorstroomwijken. In deze wijken is vooral de prijs/kwaliteitverhouding van de nog betrekkelijk jonge woningvoorraad ongunstig. Veel ruimte voor investeringen in verbetering van het bestaande is er in de huursector niet. Het aantal verhuizingen is hier het hoogst, de bewoningsduur het kortst en het aantal mensen met verhuisplannen is groot. Men voelt zich vaak niet zo thuis in de buurt, ondervindt relatief veel overlast van vandalisme en er is weinig waardering voor de woonvorm. Er zijn relatief weinig winkels in deze wijken. De belangstelling voor het kopen van een

(andere) woning is groot. Het aanbod van koopwoningen is daarentegen in deze wijken laag.

In het als «centrale vroeg-naoorlogse rijtjeswijk» getypeerde deel van de naoorlogse woongebieden speelt eenzelfde problematiek als bij de vorige typen wijken is beschreven. Hier is overigens al aarzelend een opleving van de bedrijvigheid gaande, hoogstwaarschijnlijk ingegeven door de ligging nabij de stedelijke centra.

De algehele waardering voor het woonmilieu in deze vier wijktypen is laag. Er is vooral vraag naar ruimere eengezinswoningen in het groen en daarnaast is er ook belangstelling voor stedelijke woonmilieus. Juist van deze beide typen woonmilieus is in deze wijken weinig voorhanden. Er is juist een groot aanbod van (goedkopere) meergezins-huurwoningen, waarvoor minder interesse is, zodat een overschot aan dit soort woningen dreigt.

Voor deze nota zijn analyses verricht om vraag en aanbod in naoorlogse wijken, in relatie met de VINEX-locaties, in beeld te brengen. Op de VINEX-locaties buiten bestaand stedelijk gebied zijn in de stadsgewesten voor de periode 1995–2005 circa 300 000 woningen gepland. Jaarlijks verhuizen ongeveer 15 000 huishoudens uit naoorlogse naar recente wijken. Dit aantal zal bij ongewijzigd beleid nog kunnen toenemen. Vooral in de vroeg-naoorlogse flatwijken en in een aantal hoogbouwwijken is de discrepantie tussen vraag en aanbod groot. De instroom van nieuwe bewoners in deze wijken komt, wat betreft de verdeling over typen huishoudens en inkomensgroepen, overeen met de algemene (gewestelijke) verhoudingen. De uitstroom daarentegen is selectief: verhoudingsgewijs vertrekken meer huishoudens met hogere inkomens en een wooncarrière voor zich uit deze wijken. Nu al heeft tussen de 40 en 50% van de bevolking in deze wijken een laag inkomen. Deze toch al eenzijdige opbouw neemt zo door de jaren heen gestaag toe.

Vooroorlogse wijken

Om de volledige herstructureringsopgave in beeld te brengen is de typologie van naoorlogse wijken uitgebreid met een vergelijkbare van vooroorlogse wijken. Vooral bij de twee («vergraauwde» en «vernieuwde») typen grote-stadswijken en bij wijken uit de periode '20-'40 zijn er met zodanige kenmerken van eenzijdigheid dat zij voor herstructurering in aanmerking komen. Het gemiddelde inkomensniveau is er laag, de verhuisgeneigdheid groot, evenals de onveiligheidsgevoelens bij de inwoners. In de rangorde van alle wijken staan de vooroorlogse grote-stadswijken in alle opzichten bovenaan als de minst leefbare typen, boven de problematische naoorlogse wijken.

De noodzaak van herstructurering beperkt zich dus zeker niet tot de naoorlogse wijken. In een aantal vooroorlogse wijken is de stadsvernieuwing in uitvoering of wordt daarmee binnen afzienbare tijd een begin gemaakt. De aanpak in deze wijken wijkt nu al af van de aanpak in het verleden en deze afwijking zal binnen de kaders van het stadsvernieuwingsbeleid nog verder toenemen. Het woningbouwprogramma in de huidige stadsvernieuwingsplannen bestaat gemiddeld voor ongeveer 60% uit marktwoningen. In de BELSTATO-raming was een aandeel van 50% aangenomen. In vele, zij het niet in alle, wijken zal het markttechnisch mogelijk zijn om het aandeel marktwoningen geleidelijk verder te verhogen. Een verlaging van de bebouwingsdichtheid kan noodzakelijk zijn, die financieel gecompenseerd kan worden door de extra opbrengsten uit gronduitgifte. Ook in de aanpak van de bestaande woonomgeving wordt reeds voorzien in de BELSTATO-raming. Met deze middelen kan de woonomgeving op een kwaliteitsniveau gebracht

worden dat past bij het hoogwaardiger woningaanbod en voldoende concurrerend is met de VINEX-locaties.

In de praktijk blijkt duidelijk dat er meer aandacht is voor functiemenging in de stadsvernieuwingswijken. Het aandeel niet-woonbestemmingen (bedrijven, kantoren, voorzieningen) in de plannen is sinds 1990 toegenomen.

In die vooroorlogse gebieden waar stadsvernieuwing nog aan de orde is, kunnen de doelstellingen van herstructurering tegelijk daarmee worden gerealiseerd.

In de jaren zeventig en tachtig zijn er vele, kwalitatief slechte, wijken aangepakt. Het toenmalige stadsvernieuwingsbeleid was daar vaak gericht op «bouwen voor de buurt», hetgeen zich nu uit in een zeer groot aandeel sociale woningen, een sobere woonomgeving en zeer beperkte functiemenging. Er zijn daarnaast veel vooroorlogse wijken met een redelijke tot goede woningvoorraad en een woonomgeving die geen forse ingrepen behoeven. In die wijken is stadsvernieuwing niet of niet meer nodig, maar kan herstructurering wel noodzakelijk zijn. De slechte scores van de vernieuwde grote-stadswijken op aspecten als welstand, woningvoorraad en waardering voor de wijk zijn een illustratie voor het laatste. Voorzover herstructurering vernieuwde wijken betreft gaat het om beperkte maatregelen als aanpassingen van de woonomgeving en verkoop van sociale huurwoningen.

Conclusies

Zonder ingrijpen is het toekomstperspectief voor de wijken, die uit de hiervoor beschreven analyse als problematisch naar voren komen, niet bepaald gunstig. Veel van de huidige inwoners willen verhuizen. De meest draagkrachtigen onder hen zullen dit ook kunnen, zeker als de komende jaren de geplande productie van aantrekkelijke woningen op nieuwe locaties goed op gang komt. Maar er zijn ook mensen die graag in bestaande wijken willen blijven of daar zouden willen gaan wonen, waarbij de belangstelling vooral uitgaat naar vooroorlogse wijken. De ontwikkelingen zijn nu al zo, dat op een ruimere woningmarkt de kansen van de minst gewilde wijken toch gaan verslechteren en de negatieve eenzijdigheden versterkt worden. Vanuit het streven naar «ongedeelde» steden dienen deze ontwikkelingen tot staan te worden gebracht en in positieve zin te worden omgebogen.

Gezien de komende concurrentie van VINEX-locaties en de nu al bestaande onevenwichtigheid in bevolkingssamenstelling en woningvoorraad in veel wijken is het wenselijk, daar een snelle start te maken met herstructurering. Juist nu kan worden geprofiteerd van de grote vraag naar betere (koop)woningen. De koopkrachtige vraag zal zich zeker voor een deel op bestaande wijken kunnen richten, waarbij ook draagkrachtige huishoudens in die wijken zullen blijven wonen. Een belangrijk deel van de bewoners wil immers niet weg als de situatie in de wijk maar verbetert. Tegelijkertijd kan beter worden voldaan aan de vraag van woningzoekenden van elders die stedelijk wonen prefereren.

4.2. Herstructurering als opgave

Op basis van de ervaringen met de stadsvernieuwing en de inmiddels vooral in naoorlogse wijken groeiende praktijk van het aanpakken van herstructurering is voor de herstructureringsopgave een behoefteeraming opgesteld, zoals dat destijds in de nota BELSTATO voor stadsvernieuwing is gedaan.

Om een raming te kunnen maken is het nodig eerst de opgave af te bakenen en het ambitieniveau te bepalen, daarbij de rol en verantwoordelijkheid van de betrokken partijen in beschouwing nemend, voordat een programma geformuleerd kan worden dat in financiële termen is uit te drukken.

Afbakening

Herstructurering van wijken vormt een essentieel onderdeel van stedelijke vernieuwing. De stedelijke vernieuwing op hogere schaalniveaus dan dat van de wijk (bijvoorbeeld ingrijpende vernieuwingen in stadscentra of grote infrastructurele projecten) valt buiten het bestek van de uitwerking in deze nota. Ook stedelijke vernieuwingsingrepen van specifieke aard zoals de herstructurering van grotere verouderde bedrijventerreinen in stedelijk gebied of de aanleg of vernieuwing van bovenwijkse groenvoorzieningen zijn hier niet aan de orde, maar voorwerp van ander beleid, veelal van andere departementen dan VROM (zie hiervoor deel B).

Herstructurering is een pakket van ingrepen in de gebouwde omgeving, ingegeven door sociale en economische overwegingen en doeleinden. Dat betekent niet, dat alle maatregelen in de wijken waar herstructurering plaatsvindt in de behoefte- en raming betrokken worden. Zaken als toezicht in de openbare ruimte of beheer van woningcomplexen, banenplannen en dergelijke behoren vooral tot het werkingsgebied van het Grote-stedenbeleid, de sociale vernieuwing en deels tot de verantwoordelijkheid van de corporaties. Zij zijn wel van groot belang om een integrale aanpak op wijkniveau mogelijk te maken.

Herstructurering behelst een spectrum aan activiteiten. De inzet is het aanpakken van wijken als geheel in het kader van een ontwikkelingsplan voor de (middel)lange termijn. De primaire invalshoek daarbinnen is het vergroten van de differentiatie van de woningvoorraad en het verhogen van de kwaliteit daarvan. Dat vergt een bredere inzet dan alleen die voor direct aan woningen gerelateerde investeringen. De belangrijkste aanvullingen daarop komen voort uit de in hoofdstuk 2 aangegeven noodzaak om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren, met de nadruk op herinrichting en aanleg van groenvoorzieningen, waterpartijen, fysieke maatregelen die verkeers- en sociale veiligheid bevorderen en de wens om meer ruimte te bieden voor bedrijven in woonwijken. Ook is het van groot belang voor het slagen van de herstructurering dat herstructureringsplannen ook voorzien in investeringen in sociaal-economische verbetering. Zo kan optimaal worden aangesloten op het beleid van andere departementen.

Ambitieniveau

Met herstructurering wordt niet beoogd om elke wijk te transformeren in een zeer hoogwaardige omgeving. Iedere stad zal altijd wijken kennen die minder gewild zijn dan andere en er zullen ook altijd mensen zijn die zijn aangewezen op of genoeg willen nemen met een woning en woonomgeving van een wat minder dan gemiddelde kwaliteit. Nodig is een voldoende evenwichtige spreiding van woonmilieus van verschillende kwaliteit te waarborgen, om te voorkomen dat de wijken «aan de onderkant van de markt» te ver verwijderd raken van het gemiddelde.

Herstructurering is een kwaliteitsimpuls, met als ambitie om door het versterken van de structuur van wijken hun sociale en economische vitaliteit – en daardoor die van de stad als geheel – te vergroten. Investerings door de overheid moeten het juiste klimaat scheppen om in die

wijken ook investeringen door anderen, zoals woningcorporaties en marktpartijen te genereren. De uitvoering van bouwwerken en verbeteringsprojecten schept werkgelegenheid en is een zichtbaar en tastbaar blijk van nieuw vertrouwen in de toekomst. Het wordt dan ook voor ondernemers en bewoners aantrekkelijker om zich daadwerkelijk in te zetten voor een betere wijk. Als herstructurering effectief ter hand wordt genomen kan een proces van zelfregeneratie ontstaan, waarin het voor meer partijen vanzelfsprekend wordt daaraan deel te nemen. De wijk hervindt zijn aantrekkelijkheid, bewoners, ondernemers en andere gebruikers voelen zich er weer meer thuis, de wijk kan uiteindelijk op eigen kracht verder.

In de lokale situatie zal het ambitieniveau voor individuele wijken moeten worden bepaald, voor de behoefteeraming is ervan uitgegaan dat het streven naar een kwaliteitspeil dat de vergelijking met nieuwe woonwijken kan doorstaan. Wat betreft de verschuivingen in de woningvoorraad zelf is de behoefteeraming geënt op de kwantitatieve uitgangspunten van het volkshuisvestingsbeleid. Voor de andere maatregelen is in de behoefteeraming aangesloten bij dat ambitieniveau. Dat betekent dat voor alle maatregelen is uitgegaan van een hoger ambitieniveau dan de huidige lokale aanpak; dit vanwege het feit dat daar tot nu toe noodgedwongen met bescheiden ambities wordt gewerkt. Gemeenten kunnen niet altijd zonder aanvullende middelen een wezenlijke kwaliteitsimpuls geven. Dit geldt met name in de minst gewilde wijken, waar verdere verslechtering en versterking van de negatieve eenzijdigheid dreigen.

Participanten in het herstructureringsproces

Voor de uitvoering van de herstructurering zijn de lokale partijen verantwoordelijk. Stadsvernieuwing is voor gemeenten een van oudsher vertrouwd beleidsterrein; bij het verder ontwikkelen van de aanpak van de nieuwe herstructureringsopgave zullen zij hun eigen rol en verantwoordelijkheid in de komende jaren in de praktijk nader vorm moeten geven. Deze vorm van stedelijke vernieuwing zal in de wijken die daarmee te maken krijgen tot belangrijke verbeteringen van de fysieke, sociale en economische condities leiden. Daarvan zullen velen profijt hebben, maar het proces zelf zal ook veel gezamenlijke inzet vergen van alle betrokkenen. Gemeenten zullen hierbij als regisseurs het proces op gang moeten brengen en begeleiden en daarbij aandacht moeten schenken aan de wensen en belangen van de bewoners en bedrijven en aan de samenhang van de ingrepen in wijken met de ontwikkeling van de stad en zijn omgeving. Zij zullen ook de condities moeten scheppen die het voor andere partijen, woningcorporaties en markt, aantrekkelijk maken om de van hen verwachte rol in dat proces op zich te nemen. De corporaties hebben in dit geheel een uiterst belangrijke opgave te vervullen, die hen vanuit hun eigen sociale verantwoordelijkheid en ook vanuit bedrijfseconomisch «eigenbelang» is toevertrouwd. Het Rijk draagt niet alleen bij aan dit proces door de middelen die het met deze nota aan gemeenten in het vooruitzicht stelt, maar ook met ander rijksbeleid dat stedelijke vernieuwing ondersteunt, zoals het Grote-stedenbeleid, VINEX, het milieubeleid en het verkeers- en vervoerbeleid.

– De rol van de gemeenten

De ontwikkelingen op de woningmarkt leiden tot toenemende discrepanties tussen vraag en aanbod in minder gewilde delen van de stad. Dit proces moet worden gekeerd door in deze stadsdelen een meer op de vraag toegespitst woningaanbod te creëren. De gemeenten vervullen daarin een belangrijke rol als regisseur. Zij snijden de aanpak, samen met andere partijen, op maat met inachtneming van de belangen van alle

betrokken bewoners. Om risicogebieden, verhuisstromen en woonvoorkeuren goed in beeld te krijgen doen de gemeenten daar bij voorkeur samen met corporaties en marktpartijen onderzoek naar. Onderzoek dat de stedelijke en regionale woningmarkt in kaart brengt, waaruit het gewenste aanbod van woningen en woonmilieus voor hogere en lagere inkomensgroepen in beeld komt en waaruit de ingrepen in de wijken kunnen worden bepaald en gemotiveerd. Uit regionaal woningmarktonderzoek is af te leiden dat er in de naoorlogse wijken met veel huurwoningen nu al een grotere vraag naar koopwoningen is dan het aanbod. Dit tekort neemt alleen maar toe.

– Wensen van bewoners

De herstructurering, als gevolg waarvan de differentiatie van de woningvoorraad in bepaalde wijken zal toenemen, is dus mede gericht op het bieden van passende huisvesting aan zittende bewoners. Op de eerste plaats is de nieuwbouw, de verkoop en verbetering van huurwoningen voor een groot deel bedoeld om de interesse van huidige bewoners in koop en kwaliteitsverbetering binnen de wijk te bevredigen. Behoud van hogere inkomensgroepen in de wijk is een belangrijk oogmerk van herstructurering en het vasthouden van deze bewoners in de wijk kan als een belangrijke bijdrage daaraan worden aangemerkt. Tegelijkertijd kan in de aanpak gemikt worden op het aantrekken van koopkracht van buiten de wijk. Aanpassingen van de woningvoorraad zullen zich binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen moeten voltrekken wil de herstructurering kunnen rekenen op een breed draagvlak.

Op de tweede plaats heeft het verminderen van het te grote aantal goedkope, impopulaire, huurwoningen tot gevolg dat een aantal bewoners een andere, goedkope, huurwoning gaat betrekken. Dat kan, via doorstroming en inspeland op de verhuiscriteria van ook deze bewoners, in de wijk, in de nabijheid daarvan of elders in de woningvoorraad zijn beslag krijgen. De gemeenten en corporaties kunnen dit proces uitstekend begeleiden. Zij hebben immers invloed op de woonruimteverdeling door het aanbieden van informatie en bemiddeling. En zij weten inmiddels, via onderzoek en overleg, waar zich de mogelijkheden voor herhuisvesting voordoen. De gemeenten kunnen er vanuit gaan dat, ook na herstructurering, de voorraad goedkope huurwoningen, groot genoeg zal zijn (zie 4.3.).

De kosten die voor een goede inbedding van het veranderingsproces worden gemaakt, neemt het Rijk grotendeels voor zijn rekening.

Op de VINEX-locaties wordt voorzien in sociale huurwoningen, zoals overeengekomen in de afspraken daarover met de gemeenten. Deze woningen zijn met name bedoeld om het verlies aan sociale huurwoningen, in het kader van de herstructurering, te compenseren. Maar tegelijkertijd ook om de kansen van lagere inkomensgroepen op een eigentijds woonmilieu te vergroten. De huursubsidie zal, zeker na de recente aanpassingen, voor bewoners met lagere inkomens de keuzemogelijkheden aanzienlijk vergroten.

De impact van het herstructureringsprogramma kan worden vergeleken met de stadsvernieuwing. De ingrepen in herstructureringswijken zijn beperkter. Enkele cijfermatige vergelijkingen van het BELSTATO-programma met herstructureringsprogramma illustreren dat. Van alle woningen in stadsvernieuwingsgebieden zou volgens BELSTATO ruwweg een vijfde gesloopt en bijna een derde verbeterd moeten worden. Het programma voor de te herstructureren wijken gaat uit van sloop van 7% en verbetering van 16% van de woningen. Het is de bedoeling van het begin af aan de aantrekkelijkheid van wijken, waar nu leegloop en verloedering dreigt of is ingetreden, zo snel mogelijk weer op te vijzelen

met vooral gebruik van de mechanismen die in de dagelijkse praktijk van de volkshuisvesting reeds voorhanden zijn. Van grootscheepse of gedwongen verhuizingen zal bij herstructurering geen sprake zijn, de wijken worden al gekenmerkt door een hoge verhuisdynamiek waar herstructurering een positieve vorm aan kan geven. In de zeven grote stadsgewesten (kaderwetgebieden) alleen al zijn volgens de meest recente peilingen in vier jaar ongeveer 750 000 huishoudens verhuisd. Inmiddels geven succesvolle plannen aan dat het herstructureringsproces volgens de hier geschetste lijnen kan verlopen en dat daarmee recht kan worden gedaan aan de volwaardige positie die bewoners in dit proces hebben. Die positie zal door gemeenten en corporaties gerespecteerd moeten worden door hen voldoende inspraak- en participatie-mogelijkheden te bieden, zodat ook een draagvlak voor de ingrepen kan ontstaan. Daarbij kan de ruime ervaring die hiermee bij stadsvernieuwing is opgedaan worden benut.

– Betekenis voor etnische minderheden

In 1992 bedroeg het percentage minderheden ongeveer 6,9% van de Nederlandse bevolking. De minderheden zijn evenwel niet gelijkmatig over het land gehuisvest, er zijn duidelijke concentraties. Zo bestaat volgens de Rapportage minderheden 1995 van het SCP de bevolking van de vier grote steden voor ongeveer 24 en die van de steden met meer dan 100 000 inwoners voor 8% uit personen afkomstig uit de minderheden.

Het vóórkomen van een bepaalde graad van concentratie van etnische of sociale groepen is op zichzelf geen probleem. Voor de mensen komen problemen niet voort uit zoiets als een «segregatie-index», maar zijn problemen concreet. Men is werkloos, voelt zich onveilig op straat, de straat vervuult, of men kan niet verhuizen als men dat wil, voorzieningen, school of werk elders in de stad zijn alleen met veel moeite en kosten te bereiken. Dergelijke concreet gevoelde problemen zijn aangrijpingspunten voor beleid zoals de nota voorstaat en ook lokaal beleid richt zich daar sterk op. Dat neemt geenszins weg dat dat beleid kan bijdragen aan het aanpakken van problemen die samenhangen met de positie van etnische minderheden in de steden. Bijvoorbeeld het vergroten van de mogelijkheden voor een wooncarrière binnen een wijk kan eraan bijdragen dat maatschappelijk succesvolle leden van minderheidsgroepen daar blijven wonen, sociale verbanden behouden blijven en positieve voorbeelden en referenties in de nabije woonomgeving ontstaan. Het uitgaan van de bestaande verhoudingen – qua bevolkingssamenstelling en woningaanbod – binnen een wijk zou daarentegen slechts de inherente zwakten daarvan bestendigen.

Het proces van herstructurering zal veel te maken krijgen met etnische minderheden. Naast vaak beschreven en benadrukte achterstanden bezitten die kenmerken die op positieve wijze aansluiten op de herstructurering.

Een van de belangrijkste is waarschijnlijk wel dat zij op het gebied van huisvesting potentieel een mobiele groep vormen. Er bestaat onder minderheden een grotere geneigdheid tot verhuizen dan onder autochtone Nederlanders.

Herstructurering kan eraan bijdragen dat ook woongebieden met een hoge concentratie van minderheden een sociaal gedifferentieerde opbouw krijgen, wat de stabiliteit van de wijken zal vergroten en een positief effect op het imago kan hebben.

– Bedrijven en herstructurering

De structuurversterking van de geselecteerde wijken zal zich ook moeten richten op het investeringsklimaat voor bedrijven en voorzieningen in de wijk. Waar daarvoor mogelijkheden liggen kan bij de herontwikkeling ook plaats gemaakt worden voor een verbeterd voorzieningenniveau (commerciële en maatschappelijke dienstverlening, recreatie) en ruimte voor werkgelegenheid.

Veel kleinere winkelcentra in de naoorlogse wijken hebben te lijden van teruggang in koopkracht in de wijk. Daarnaast is er een tendens tot concentratie: versterking van de grote winkelcentra in deze wijken door modernisering, uitbreiding of flankerende ontwikkelingen als het toevoegen van woningen of bedrijven. Er is een algemene tendens om vrijkomende winkelruimte te benutten voor uitbreiding van het voorzieningenniveau. Daarbij streeft men vooral naar kleinschalige zakelijke en maatschappelijke dienstverlening, die het woonklimaat in de wijken versterkt.

Op locaties die voldoende aantrekkelijk zijn (bereikbaar) kan vaak nog nieuwe bedrijvigheid worden aangetrokken. Anderzijds streeft men naar het vertrek van bedrijven die overlast veroorzaken. De naoorlogse wijken worden gekenmerkt door een sterke tot eenzijdige nadruk op het wonen. Toevoeging van bedrijven vergt de ontwikkeling van een daarvoor uitnodigend vestigingsklimaat. Ten opzichte van stadsvernieuwingsgebieden hebben de naoorlogse wijken het voordeel dat de bereikbaarheid vanuit hoofdwegen beter is.

Het Rijk heeft overigens onlangs in het kader van het Grote-stedenbeleid aan (25) grote gemeenten voor de jaren 1997 en 1998 een bijdrage van f 200 miljoen beschikbaar gesteld voor het versterken van de stadseconomie (brief van Staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 13 mei 1997, GSB 97U179).

– De rol van de woningcorporaties

De rolverdeling bij herstructurering van de naoorlogse wijken verschilt duidelijk van die bij stadsvernieuwing. Hoewel de «gereedschapkast» niet zo anders is, ligt de hantering en de financiering daarvan niet in dezelfde handen. In de naoorlogse wijken, waar het gros van de herstructureringsopgave ligt, is het grootste deel van de woningen in bezit van corporaties. Herstructurering vraagt van hen enerzijds aanpassing van delen van hun bezit, anderzijds medewerking bij de verandering van de samenstelling van de woningvoorraad en het anders inrichten van de openbare ruimte. Dit overigens in hun eigen belang: corporaties die niets of onvoldoende doen, zullen te maken krijgen met negatieve verschijnselen als slechte verhuurbaarheid, leegstand en vernielingen.

De corporaties hebben daarbij als primaire verantwoordelijkheid het «zorgen voor de huisvesting van de doelgroep van beleid». Vooral in de naoorlogse wijken wonen velen van hen in door corporaties beheerde huurwoningen. Dit vraagt in de te herstructureren wijken grote aandacht voor de woonsituatie van de doelgroep. Sloop van huurwoningen, splitsing, samenvoeging, de verkoop van woningen, de woningverbetering, upgradering en vergroting van de leefbaarheid vergen van de betrokken corporaties investeringen en een huur- en huisvestingsbeleid waarbij zij nauw zijn betrokken.

In de brief van 7 april 1997 inzake «prestatie en toezicht in de volkshuisvesting», is aangegeven op welke wijze het Rijk er voor zorgt (kaders-telling) en er ook op toeziet dat de benodigde volkshuisvestingsprestaties ook daadwerkelijk door de sector worden geleverd. Corporaties dienen een activiteitenoverzicht op te stellen en de gemeente uit te nodigen om

hierover te overleggen, met als doel te komen tot wederzijdse prestatieafspraken. Corporaties dienen zich tevens te verantwoorden over de geleverde prestaties.

Aan de hand van het prognose-model sociale huursector is een beeld verkregen van de samenhang tussen het huur- en investeringsbeleid en de financiële positie van de corporatiesector op macro-niveau (Kamerstukken II 1996–1997, 24 508, nr. 10). Hierdoor is inzicht ontstaan in de prestaties die redelijkerwijs van de sector mogen worden verlangd. Het prognose-model laat zien dat het –mede als gevolg van de huidige omstandigheden en voorspellingen hierover voor de middellange termijn – mogelijk is te komen tot een gematigde huurstijging in combinatie met een maatschappelijk gewenst investeringspakket, waarbij de financiële continuïteit van de sector gewaarborgd blijft. Het prognose-model laat zien dat exogene variabelen (rente en inflatie) een minstens even grote invloed hebben op de vermogensontwikkeling als de endogene variabelen (huurstijging en onrendabel investeringsniveau). Voor wat betreft de regionale dimensie hiervan wordt momenteel gewerkt aan de regionale uitwerking van het prognose-model.

Ook voeren de Landelijke Centrales van Woningcorporaties (LC's) parallel hieraan een dialoog met hun leden in verband met het opstellen van een geactualiseerd Nationaal Programma Volkshuisvesting (NPV). De gezamenlijke opgave van de sector is het optimaliseren van het maatschappelijk rendement van het kapitaal van de sociale sector en het in dit kader realiseren van een goede regionale afstemming tussen beschikbare middelen en financiële mogelijkheden. Onderlinge samenwerking, collegiale financiering of herverkaveling van bezit en fusies kunnen bijdragen aan de realisatie van deze opgave. Opgemerkt zij overigens dat de gedachte van samenwerking tussen de corporaties in de praktijk al concrete resultaten oplevert (zie ook mijn brief van 5 juni 1997, DBD 97535 311/Z135250, over de stand van zaken prestatieafspraken sociale huursector). Deze twee acties bieden de basis voor een kwalitatieve en kwantitatieve verkenning van de regionale opgaven en mogelijkheden van de sociale huursector.

Dit laat overigens onverlet, dat het Rijk de bevoegdheid behoudt om te interveniëren indien een corporatie haar taken en verantwoordelijkheden onvoldoende waarmaakt. Dit kan betekenen dat, indien investeringen in de sector onverhoopt achterblijven, of wanneer gebleken is dat sommige corporaties noodzakelijke investeringen niet kunnen doen en de sector als geheel niet binnen redelijke termijn zelf een oplossing aanbiedt, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) de bevoegdheid zal worden gegeven alsnog via een vermogensafhankelijke heffing de noodzakelijke middelen te mobiliseren.

– Marktpartijen

De differentiatie van de woningvoorraad zal voor een groot deel door het bouwen van koopwoningen bereikt moeten worden. Hoewel de woningcorporaties hierin kunnen deelnemen zijn het vooral de marktpartijen die dit voor hun rekening moeten nemen. De geanalyseerde gemeentelijke plannen gaan ervan uit dat 60% van de te bouwen woningen door marktpartijen wordt gerealiseerd. Dat geeft blijk van vertrouwen van gemeenten in de investeringsbereidheid van deze partners. Recente gegevens over de gerealiseerde nieuwbouw in naoorlogse wijken geven aan dat het aandeel koopwoningen en laagbouw daarin groter is dan in de bestaande voorraad. Zo bestaat de nieuwbouw in het type wijk dat voor herstructurering in aanmerking komt gemiddeld voor 40 à 50% uit koopwoningen. Uit de praktijkgegevens blijkt dat men de wijken bij voorkeur aanvult met nieuwbouw in typen die maar zeer

beperkt in de wijk voorkomen. De marktpartijen zullen selectief zijn met het doen van investeringen. Afzet moet verzekerd zijn en dat vereist in het herstructureringsproces het scheppen van de goede condities. Die zijn vaak in potentie aanwezig. Veel naoorlogse wijken zijn goed gelegen ten opzichte van de stadscentra, rustig en voorzien van grotere groengebieden. Maar tegelijkertijd behoeft de infrastructuur aanpassing, zijn de groenvoorzieningen niet meer toegesneden op de huidige tijd en is het imago van buurten aangetast door vandalisme, onveiligheid en verkeersoverlast. Als gemeenten investeren in verbetering van deze condities, zullen marktpartijen in het algemeen bereid zijn in deze wijken te bouwen.

4.3. Behoefteraming

Om de aanpak van de benoemde problematiek concreet gestalte te geven is een behoefteraming opgesteld. Deze landelijke kwantificering is geen keurslijf voor lokaal beleid in zijn keuze van gebieden en maatregelen, maar de best mogelijke benadering van de opgave vanuit het perspectief van het Rijk.

De gegevens voor de behoefteraming zijn ontleend aan een aantal bronnen. De onderzoeken die voor de omgevingsrapportage zijn gedaan naar de naoorlogse en vooroorlogse wijken verschaffen een gekwantificeerd inzicht in zowel de problematiek op wijkniveau als in de aanpak daarvan. Daarnaast is het Prognosemodel sociale huursector als referentiekader gebruikt bij de behoefteraming. Dit model biedt, uitgaande van een bepaald investeringspakket onder aannamen van rente en inflatie, inzicht in de financiële ontwikkeling van de sociale huursector. In het prognosemodel zijn aannamen gedaan over de investeringen voor herstructurering. Die corresponderen met de behoefteraming, zij het dat het prognosemodel betrekking heeft op de gehele sociale sector en de behoefteraming op een deel daarvan. Zij betreffen naast de investeringsopgave ook het deel daarvan dat door de corporatiesector zelf vanuit de huuropbrengsten kan worden bekostigd. Tenslotte zijn de onderzoeken voor de herijking van de kostencomponenten van BELSTATO gebruikt om de kosten en opbrengsten van ingrepen in beeld te brengen. De raming wordt hier op hoofdlijnen en in deel B uitvoeriger toegelicht.

Voor tientallen naoorlogse wijken waar zich negatieve ontwikkelingen voordoen hebben gemeenten plannen gemaakt en voor een deel in uitvoering genomen. Die plannen zijn steeds bedoeld om wijken te revitaliseren. Het ambitieniveau verschilt van geval tot geval, maar is betrekkelijk bescheiden. Gemeenten moeten de aanpak afstemmen op hun beperkte mogelijkheden. Daardoor zijn deze plannen doorgaans nog conserverend van aard. In de meeste gevallen gaat het om het handhaven en verbeteren van de bestaande woningvoorraad en om het realiseren van nieuwe woningen of andere bestemmingen op plekken waar dat niet teveel moeite kost. Tegelijkertijd wordt een deel van de woonomgeving aangepakt om de leefbaarheid en veiligheid van de wijk te vergroten.

De grote en middelgrote steden merken in hun rapporten en in overleg met het Rijk op dat de herstructurering onvoldoende momentum krijgt door een tekort aan middelen. Het blijkt dat differentiatie van wijken, toch expliciet de bedoeling van herstructurering, daardoor nog niet voldoende van de grond komt. De gemeentelijke aanpak van herstructurering biedt dus aanknopingspunten voor het vertalen van woorden in daden, maar leidt niet rechtstreeks tot een behoefteraming. Daarvoor is een herstructureringsprogramma opgesteld, dat zowel aansluit op de zich ontwikkelende gemeentelijke praktijk als op het onder 4.2 beschreven hogere ambitieniveau. Met dat programma wil het Rijk niet voorschrijven waar en hoe de herstructurering precies zijn beslag zal krijgen. Het is

bedoeld als hulpmiddel om op grond van de beste beschikbare inzichten de problematiek en de aanpak die daarbij past te benoemen.

Selectie van wijken

De eerste stap naar een behoefte-raming is het selecteren van die wijken, waar integrale opwaardering noodzakelijk is. Voor die selectie is gebruik gemaakt van de eerder genoemde typologie en rangorde van wijken. De rangorde is gebaseerd op negatieve, neutrale en positieve scores op drie factoren: welstand, samenstelling woningvoorraad en waardering van de wijk. In die wijken waar zowel een laag gemiddeld inkomen, een grote verhuisgeneigdheid omwille van de woning en de buurt, veel (goedkope) flats en veel onvrede met de wijk wordt aange-troffen en dus – in combinatie – drie keer een negatieve score wordt genoteerd, is herstructurering nodig. Hieronder is een overzicht gegeven van de wijken naar type en de selectie van de wijken met een negatieve score-combinatie.

Wijktype	totaal	herstructurering	woningen
verschaalde portiekwijken	53	51	180 000
vergijsde portiekwijken	65	22	109 860
recent gebouwde hoogbouw-doorgangswijken	85	34	137 700
centraal gelegen vroeg-naoorlogse wijken	74	5	18 300
overige wijktypen	238	0	n.v.t.
Naoorlogs	515	112	445 860
vergraauwde grote stadswijken	34	30	163 400
vernieuwde grote stadswijken	19	18	104 380
ring '20-'40	22	10	53 900
overige wijktypen	153	0	n.v.t.
Vooroorlogs	228	58	321 680
Alle typen	743	170	767 540

Bron: Naoorlogse wijken in beeld; RIGO, 1995; Vooroorlogse wijken in beeld; RIGO, 1997

Maatregelen

Voor de 170 geselecteerde wijken (112 naoorlogse en 58 vooroorlogse) zijn vervolgens de maatregelen geïnventariseerd. De inventarisatie is gebaseerd op een analyse van gemeentelijke plannen voor herstructurering.

Bij herstructurering gaat het ten eerste om maatregelen die de samenstelling van de woningvoorraad verbeteren. Een aantal slechte of slecht in de markt liggende goedkope huurwoningen zal daartoe moeten worden gesloopt en vervangen door nieuwbouw in een (middel) dure categorie. Een ander deel van de bestaande woningvoorraad zal kunnen worden verbeterd; die woningen vallen daarna in een andere prijs- en kwaliteitsklasse. Door samenvoeging kunnen kleine woningen worden omgezet in beter in de markt liggende grotere woningen. Verkoop van huurwoningen leidt tot meer differentiatie in eigendom en mogelijk tot meer binding van bewoners aan de wijk. Aankoop van oude particuliere huurwoningen door corporaties kan nodig zijn om in dat segment van de voorraad tot sloop of verbetering te kunnen komen.

In de tweede plaats is het noodzakelijk voldoende ondersteunende maatregelen te nemen om het veranderingsproces, dat ingrijpend is voor de zittende bevolking, van start te krijgen en goed te laten verlopen. Het bieden van tegemoetkomingen in de verhuis- en herinrichtingskosten en

huurgewenningsbijdragen maakt daar deel van uit. Het lokale huurprijsbeleid en woonruimteverdelingsbeleid kunnen hierop worden afgestemd.

Het derde onderdeel van het pakket van maatregelen is dan ook het verhogen van de aantrekkelijkheid, sfeer en veiligheid van de woonomgeving (waaronder de aanleg van een op de vraag toegespitste groenvoorziening, die de leefbaarheid en recreatieve waarde van de wijk verhoogt), het verbeteren van de infrastructuur (goede verbindingen, ook voor voetgangers en fietsers, en bereikbaarheid van winkels, bedrijven en voorzieningen) en het aanpassen van winkelbestand en het voorzieningenniveau. «Randvoorwaardelijke» investeringen door de gemeenten zijn noodzakelijk om investeringen door de sociale en de marktsector uit te lokken, zonder welke een integrale aanpak van wijken immers niet mogelijk zou zijn.

De noodzakelijke tegenhanger van herstructurering is het bouwen van voldoende betaalbare woningen op nieuwe locaties buiten bestaand stedelijk gebied. Met een gedifferentieerd aanbod in nieuwe wijken wordt voorkomen dat deze nieuwe woonmilieus worden afgesloten voor lagere inkomensgroepen. Daarnaast wordt het proces van herstructurering zo mede mogelijk gemaakt. In de meeste steden en wijken overstijgt het aantal goedkope en betaalbare woningen het aantal huishoudens uit de (onderkant van de) doelgroep van de volkshuisvesting. In traditionele behoefte-termen is er daarom geen reden om een sociaal bouwprogramma te continueren. Maar omdat een nieuw aanbod van goedkope woningen nodig is om de vermindering van het aantal sociale woningen in de bestaande voorraad te compenseren en om ook in nieuwe wijken een gedifferentieerd milieu te bieden, is er toch een sociaal bouwprogramma gehandhaafd.

Het programma

De maatregelen zijn gekwantificeerd, waaruit een programma voor de herstructurering volgt. De opbouw van dat programma is in zijn systematiek vergelijkbaar met die van de BELSTATO-raming voor stadsvernieuwing: de maatregelen zijn per soort uitgedrukt in aantallen ingrepen en verbonden aan kosten en opbrengsten per ingreep, waarmee de eindige opgave is afgebakend. Zoals eerder uiteen is gezet, is het ambitieniveau van dat programma hoger dan dat van de huidige gemeentelijke praktijk. Belangrijke uitgangspunten om maat en getal van dat hogere niveau te bepalen zijn gelegen in de beleidsbrief van 17 november 1995. Voor de herstructurering is daarin verondersteld dat 3500 woningen per jaar extra worden gesloopt en 6000 woningen per jaar extra worden verkocht. In het prognosemodel is, mede op basis van deze brief en overleg met de sector, een raming van woningonttrekkingen, nieuwbouw, upgradering en verkoop van woningen gemaakt. De in de behoeferaming gebruikte aantallen passen binnen die raming. De per eenheid gemiddelde kosten en opbrengsten van de verschillende maatregelen zijn ontleend aan de gemeentelijke praktijk en zijn afgestemd op de in het prognosemodel gehanteerde bedragen.

– Nieuwbouw

De nieuwbouw betreft deels vervanging ter plekke van te slopen huurwoningen, deels vervanging en aanvulling door verdichting. Deze nieuwbouw bestaat voor 95% uit woningen in de marktsector. Dit komt overeen met de uitkomsten van het overleg over herstructurering dat het Rijk met de vier grote steden heeft gevoerd. De naoorlogse wijken bieden daarnaast ruimte voor aanvullende woningbouw, waardoor de woning-

voorraad per saldo met 5% zal toenemen. De aantallen zijn ontleend aan de gemeentelijke praktijk.

De vervanging en toevoeging van woningen in de sociale (zeer beperkt) en de marktsector vergt een investering van ongeveer f 11 miljard van corporaties en private investeerders. De gemeenten verwerven de te slopen woningen en ontwikkelen de grond, voor zover die wordt uitgegeven aan marktpartijen. Rekening houdend met gemeentelijke investeringen van f 1,2 miljard resulteert deze gronduitgifte voor de gemeenten in een positief saldo van ruim f 700 miljoen. Deze opbrengst kan ten goede komen aan de ondersteuning van het proces, de noodzakelijke maatregelen in de woonomgeving en infrastructuur.

– Verkoop en aankoop van woningen

De overmaat aan huurwoningen wordt, voor een groot deel na upgrading, gereduceerd door omzettingen in koopwoningen. Het programma is aanzienlijk hoger dan in de gemeentelijke plannen voor herstructurering. Grondslag is de aanname in de berekening van de investeringen in de sociale sector (zie brief over uitkomsten Prognosemodel, Kamerstuk II 1996/1997, TK 24 508, nr. 10). Dit impliceert een aanzienlijke uitbreiding van het aantal te verkopen meergezinswoningen, de dominante woonvorm in de te herstructureren wijken. Naar verwachting zal daarvoor vooral belangstelling bestaan bij starters op de woningmarkt.

Een deel van de particuliere huurwoningen wordt, zo is in de raming aangenomen, aangekocht door corporaties. Deze aankopen zullen vervolgens weer onderdeel vormen van de programma's voor sloop, upgrading en verkoop.

– Upgrading, verbetering en samenvoeging van woningen

Een deel van het corporatiebezit moet bij de herstructurering worden betrokken. Een zodanige kwaliteitsverbetering van het woningbestand, dat de eenzijdigheid daarvan werkelijk wordt doorbroken vergt aanzienlijke, deels onrendabele investeringen. In de te herstructureren wijken staan vooral veel meergezinswoningen, die in het algemeen niet zonder meer te verkopen zullen zijn. Alvorens een deel daarvan als onderdeel van de herstructureringsoperatie verkocht kan worden, is verbetering en in veel gevallen samenvoeging van woningen nodig. Tegenover de investeringen staan de opbrengsten van verkoop en huurverhoging.

– Proceskosten

Herontwikkeling van delen van naoorlogse wijken brengt met zich mee dat bij sloop alle, en bij verkoop van woningen een deel van de zittende bewoners een andere woning zullen moeten betrekken. Het draagvlak voor het herstructureringsproces is sterk afhankelijk van de mogelijkheden die daarvoor kunnen worden geboden. Zonder medewerking van de bewoners van de wijken zal het proces niet voort kunnen gaan; wat dit betreft geldt een parallel met de stadsvernieuwing. Ook ondernemers in de wijk moeten de plannen tot herstructurering steunen en mogen in hun belangen niet worden geschaad. De gemeenten zullen daarom de levensvatbaarheid van het proces moeten waarborgen door niet alle daarmee gemoeide kosten ten laste van bewoners en bedrijven te laten komen. Zij zullen die dus grotendeels zelf voor hun rekening moeten nemen.

De ontwikkeling van plannen voor de te herstructureren wijken vergt samenwerking tussen gemeente, corporaties, marktpartijen en bewoners.

De gemeentelijke rol is minder sturend dan bij stadsvernieuwing: de woningeigenaren bepalen sterk de keuze van de wijkontwikkeling. Het proces van planvorming is belangrijk om de verschillende partijen tot samenwerking te brengen.

Mede op grond van de huidige gemeentelijke praktijk is hiervoor een bedrag van ruim f 700 miljoen in de raming opgenomen. Deze post bestaat mede uit kosten van het verplaatsen van bedrijven, winkels en andere voorzieningen.

– Woonomgeving

Een aantrekkelijk investeringsklimaat voor de marktsector en voor de interesse van bewoners in de koop van hun woning wordt bijzonder gestimuleerd door een aantrekkelijke woonomgeving. In veel naoorlogse (flat)wijken is de inrichting van de woonomgeving niet adequaat voor de toekomstige verhoudingen. Dit heeft een negatief effect op de leefbaarheid en de interesse van de markt. Herinrichting van de openbare ruimte is een belangrijke stimulans voor herstructurering, mede omdat het de kansen voor een optimaal beheer van de openbare ruimte sterk vergroot. Vooral groenvoorzieningen en waterpartijen zullen herinrichting behoeven en aansluiting moeten vinden op de stadsdeelparken en het buitengebied. De benodigde investeringen om de kwaliteit van de woonomgeving op een hoger plan te brengen zijn geraamd op ruim f 1 miljard.

– Infrastructuur

De wijkinfrastructuur moet vaak worden aangepast aan de nieuwbouw van woningen en winkels. Ook de ontsluiting van de wijk dient in groter stedelijk verband gezien te worden, hetgeen aanpassingen kan vergen om de positionering van de wijk in de stad te verbeteren. Veiligheidsmaatregelen op de vaak overgedimensioneerde wegen in naoorlogse wijken zijn ook een kostenpost. De totale investeringen voor infrastructurele verbeteringen zijn geraamd op circa f 360 miljoen.

– Bedrijvigheid

De aantrekkelijkheid van wijken waar in meerdere opzichten eenzijdigheid overheerst, is gebaat bij meer functiemenging en versterking van de aanwezige bedrijvigheid. Integratie van woon- en werkmilieu verhoogt de levendigheid en kan ook minder geschuolden kansen op werk bieden in hun directe omgeving. Het kan een bijdrage betekenen aan het voorkomen van het steeds verder uitwaaien van bedrijven, die daarmee tevens beslag leggen op de schaarse ruimte.

In het programma is rekening gehouden met het bestemmen van een deel van de bebouwing voor bedrijfsdoeleinden. Hiermee is een investering van f 158 miljoen gemoed.

Naast proceskosten voor bewoners zijn er proceskosten voor bedrijven, winkels en voorzieningen. De herinrichting van winkelcentra en vervanging van bedrijfsfuncties door andere zal in een aantal gevallen parallel moeten lopen aan de herstructurering van woongebieden. Voor de stimulering van bedrijfsverplaatsingen en soms ook -beëindigingen en ter compensatie van overlast van het herstructureringsproces zal de gemeente bijdragen kunnen verschaffen. Voor deze proceskosten is circa f 100 miljoen benodigd.

– Vooroorlogse wijken en kleine woonplaatsen

Het programma is vooral bepaald voor de 112 geselecteerde naoorlogse

wijken. Het aandeel van de vooroorlogse wijken en de kleine woonplaatsen (gemeenten met minder dan 30 000 inwoners) is bijgeschat. De bijschatting voor de vooroorlogse gebieden is gebaseerd op aanvullende maatregelen in de woonomgeving en verkoop van sociale huurwoningen. Overige noodzakelijke maatregelen in deze wijken zullen samenvallen met de stadsvernieuwing. Het terwille van herstructurering realiseren van een hoger aandeel markt woningen dan volgens de BELSTATO-raming is dankzij de extra opbrengsten immers goed mogelijk zonder extra financiële bijdragen.

Bij de schatting van de investeringen is rekening gehouden met maatregelen die nodig zijn om in kleine gemeenten vorm te geven aan differentiatie van de woningvoorraad en de aanpak van incidentele gevallen van leegstand. Aangenomen is dat deze gemeenten gezamenlijk in de loop der tijd f 235 miljoen zullen inzetten om in de directe omgeving het kwaliteitsniveau te verhogen dan wel het voorzieningenniveau op peil te brengen. De maatregelen ten aanzien van de woningvoorraad worden geacht door de eigenaren te worden bekostigd.

De uitkomsten

De onderstaande tabel toont de uitkomsten van de behoefteraming. De totale investeringen en de saldi daarvan na verrekening van de opbrengsten per deelnemende partij zijn voor de drie belangrijkste investeerders in herstructurering samengevat: de gemeenten, de corporaties en private investeerders. In de presentatie in de tabel zijn de investeringen en saldi van corporaties en markt niet onderscheiden. Een strikte scheidslijn tussen de zelfstandige inzet van elk van beide partijen met ieder hun eigen bedrijfsdoelen is op dit niveau niet zinvol te trekken. De afzonderlijke inzet van beide partijen zal op lokaal niveau van geval tot geval in overleg nader moeten worden bepaald, waardoor dan pas een beeld ontstaat van de op de situatie toegesneden verdeling van kosten en opbrengsten. Een uitgebreider berekening is opgenomen in deel B van deze nota.

Behoefteraming herstructurering van wijken; bedragen x f 1 miljoen

aspect	gemeenten		corporaties/markt		totaal	
	inves- tering	saldo	inves- tering	saldo	inves- tering	saldo
grond/bouw	1 203	718	10 909	475	12 112	1 193
- woningen	(1 045)	(719)	(10 729)	(380)	(11 774)	(1 099)
- bedrijven	(158)	(-1)	(180)	(95)	(338)	(94)
woningverbetering			2 158	- 1 081	2 158	- 1 081
aankopen			533	- 260	533	-260
samenvoegen			2 270	0	2 270	0
proceskosten	735	- 735			735	- 735
- woningen	(643)	(-643)			(643)	(-643)
- bedrijven	(92)	(-92)			(92)	(-92)
woonomgeving	1 078	- 1 046	12	-12	1 090	- 1 058
infrastructuur	363	- 363			363	- 363
woningverkoop			4 675	1 000	4 675	1 000
overig	169	- 169			169	-169
totaal naoorlogs	3 547	- 1 595	20 557	122	24 105	- 1 473

aspect	gemeenten		corporaties/markt		totaal	
	inves- tering	saldo	inves- tering	saldo	inves- tering	saldo
vooorlogs	316	- 316	770	-85	1 086	- 401
kleine woonplaatsen	p.m.	-235	p.m.	p.m.	p.m.	-235
totaal herstructurering	3 863	- 2 146	21 327	37	25 191	- 2 109

Het gevolg van herstructurering

In de volgende tabel is aangegeven tot welke veranderingen van de woningvoorraad het programma leidt in de geselecteerde naoorlogse wijken.

Veranderingen in woningvoorraad in naoorlogse wijken door herstructurering in ongeveer tien jaar

Aandeel	Vóór herstructurering	Ná herstructurering
Woningvoorraad	445 900 won	465 600 won
Sociale huurwoningen	65%	42%
Particuliere huurwoningen	17%	13%
Eigen woningen	18%	45%

De toename van de woningvoorraad in de wijken wordt veroorzaakt door de bouw van woningen op verdichtingslocaties die, samen met de vervangende nieuwbouw, het verlies aan te slopen woningen ruimschoots compenseren.

Een vijfde deel van de woningvoorraad verschuift van de goedkope of ongunstig geprijsde huur- naar de marktsector. Eveneens een vijfde van de voorraad wordt verbeterd en deels samengevoegd om de woningmarktpositie van deze woningen te verbeteren. Zo worden kansen geboden aan draagkrachtiger bewoners, die graag in de wijk willen blijven wonen, maar bij gebrek aan bij hun woonwensen passende andere woningen zouden uitwijken naar andere locaties. Ook worden deze wijken aantrekkelijker voor de instroom van elders, zodat het draagvlak voor voorzieningen, de sociale stabiliteit en een gezonde exploitatie in de wijken beter zijn te waarborgen. Tevens wordt zo het draagvlak voor voorzieningen in de wijk vergroot.

Door omzetting van huurwoningen in koopwoningen neemt het aantal sociale huurwoningen in naoorlogse wijken met ruim 94 000 af. Tevens is er, als gevolg van de herstructurering, verlies aan sociale huurwoningen in de vooroorlogse wijken en in de kleine gemeenten. Dit komt overeen met het landelijke programma, zoals dit is aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer over de uitkomsten van het Prognosemodel (17-9-1996). Dit programma gaat – binnen het kader van de ontwikkeling van de woningbehoefte – uit van een afname van het aantal sociale huurwoningen door herstructurering met 116 000 (38 000 door sloop en 78 000 door verkoop). De afname van sociale huurwoningen veroorzaakt dus geen tekort, temeer door de aanvullende bouw van sociale huurwoningen op VINEX-locaties buiten bestaand stedelijk gebied (tot 90 000 in de periode 1995–2005). Het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) maakt dit laatste mogelijk.

Het aantal oudere inwoners van de vroeg-naoorlogse wijken, die voor herstructurering in aanmerking komen, is relatief hoog. In de vergrijsde portiekwijken bijvoorbeeld is ruim de helft van de huishoudens ouder dan 55 jaar (van het totaal aan huishoudens in Nederland is dat 35%). Velen

hebben een sterke binding met de buurt en zijn daarom weinig verhuisgeneigd. Toch zal ook een aantal van hen in het kader van de herstructurering verhuizen. Een deel van deze bewoners zal zich nauwelijks kunnen veroorloven een woning te kopen of zal dat niet van plan zijn. Daarom is er in het programma voor herstructurering rekentechisch van uitgegaan dat een deel (15%, in dat deel van de wijken waar de behoefte het grootst is) van de nieuwbouw in de sociale sector wordt gebouwd. Dit betreft vooral woningen of wooncomplexen die aan de woonsituatie van ouderen zijn aangepast en in de betreffende wijken nog onvoldoende voorhanden zijn.

Tekorten

Het saldo van investeringen en opbrengsten valt voor de gemeenten negatief uit. Het geraamde tekort bedraagt ruim f 2 miljard. De belangrijkste oorzaak hiervan is, dat gemeenten het herstructureringsproces moeten steunen met investeringen in de woonomgeving, de infrastructuur en in de kosten van het proces. De betrokkenheid van de andere partijen, de corporaties, markt en zittende bewoners is immers sterk afhankelijk van een wezenlijke bijdrage in het veranderingsproces dat de wijken moeten ondergaan.

Het Rijk gaat ervan uit dat corporaties investeren in herstructurering door afschrijving van de huurwoningen die vervangen worden door markt woningen, door de bouw van huurwoningen, door aankoop en door verbetering van hun bezit. Al beperkt het gematigde huurbeleid de mogelijkheden van bekostiging daarvan via hogere huren, de huurinkomsten en de opbrengsten van de verkoop van woningen zijn wel voldoende om het totaal aan investeringen te dekken.

De bereidheid van private partijen om te investeren in wijken die in de woningmarkt niet populair zijn, vraagt om de zekerheid van een behoorlijk rendement. Er is dan ook aangenomen dat er geen opbrengsten van de marktsector worden overgeheveld naar de gemeenten.

De rijksbijdrage

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeenten onvoldoende in staat zijn om de voor een daadwerkelijke herstructurering van wijken noodzakelijke investeringen te plegen. Het Rijk heeft de ambitie het proces van herstructurering een impuls te geven en de lokale partijen te stimuleren.

De gemeenten dragen uit eigen middelen 15% bij aan de kosten van de stadsvernieuwing. Van hen mag ook een eigen bijdrage worden gevraagd aan herstructurering. Dit is in overeenstemming met het belang dat zij zelf hieraan hechten en prikkelt hen ook tot een zo efficiënt en effectief mogelijke werkwijze bij de uitvoering. De eigen gemeentelijke bijdrage hoeft naar het oordeel van het kabinet niet meer te bedragen dan de helft van het eigen aandeel bij stadsvernieuwing, dat wil zeggen 7,5% in plaats van 15% van de totale gemeentelijke investeringen. Een hoger percentage zou een te zware last voor de gemeentefinanciën betekenen en naar verwachting ten koste gaan van de gemeentelijke stadsvernieuwingsinspanning. De gemeentelijke investeringen belopen volgens de raming f 3863 miljoen, zodat de eigen bijdrage uitkomt op f 290 miljoen.

Het Rijk neemt de resterende tekorten van de gemeenten ten bedrage van f 1,85 miljard voor haar rekening. Het kabinet geeft deze impuls in het besef dat daarmee investeringen van meer dan f 20 miljard in een zo belangrijke opgave als de herstructurering kunnen worden uitgelokt. Zonder die bijdrage is maar een veel bescheidener en daarmee minder

effectieve aanpak te verwachten. De behoefteeraming geeft aan dat met de rijksbijdrage meer dan het tienvoudige aan investeringen kan worden uitgelokt. Deze verhouding – die anders is dan in de stadsvernieuwing, waar de overheid circa een kwart van de investeringen voor haar rekening neemt – geeft uitdrukking aan het gewenste grotere aandeel investeringen van andere partijen.

Uit de berekening van de landelijke opgave voor de sociale sector in de komende jaren met behulp van het prognosemodel bleek dat de sociale sector als geheel haar bijdrage in de herstructureringsopgave (onder de verwachte economische omstandigheden) kan leveren. De herstructureringsopgave is evenwel geconcentreerd in bepaalde gebieden. Een uitsplitsing van het landelijk beeld van de sociale sector volgt uit de regionale verfijning van het prognosemodel. Aan de hand van de uitkomsten en overleg met de sector zal te zijner tijd worden bezien in hoeverre de sector zelf maatregelen kan en moet nemen om de investeringen in herstructurering te effectueren.

Gezien de hiervoor geschetste opgave en de omstandigheden is een intensievere aanpak van herstructurering noodzakelijk. De uitvoering van het in deze nota geformuleerde programma voor herstructurering in een periode van ongeveer tien jaar is gewenst en haalbaar. De sinds 1 januari 1997 bestaande Tijdelijke stimuleringsregeling herstructurering goedkope voorraad heeft de planvorming bevorderd. De grote steden hebben zo'n 20 plannen in voorbereiding of in uitvoering. Bij middelgrote gemeenten is sprake van ruim 80 plannen.

De vordering van het herstructureringsprogramma zal deel uitmaken van de evaluatie van het op basis van deze nota gevoerde beleid (zie hoofdstuk 5). Het programma is een onderdeel van de continue opgave van stedelijke vernieuwing, het verloop van het programma moet over enkele jaren opnieuw in beeld worden gebracht. Tot die tijd zal het Rijk samen met gemeenten, provincies en corporaties de vinger aan de pols houden van de uitvoering van de herstructurering.

HOOFDSTUK 5 UITVOERING EN INSTRUMENTERING

De inhoudelijke samenhang van de oorspronkelijke BELSTATO-opgave met de nieuwe inzet voor stedelijke vernieuwing vraagt ook op het vlak van de uitvoering om een samenhangende benadering. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van rijksbijdragen die relevant zijn voor stedelijke vernieuwing en schetst in hoofdlijnen het perspectief voor het instrumentarium voor stadsvernieuwing en herstructurering.

5.1. Rijksbijdragen aan stedelijke vernieuwing

Onderstaande tabel is bedoeld om een globaal overzicht te geven van de financiële inzet van het Rijk op de beleidsterreinen die van belang zijn voor stedelijke vernieuwing. Voor sommige rijksbijdragen is een vorm van stedelijke vernieuwing een expliciet doel, al dan niet naast andere. Van andere is het een «bijproduct». In de tabel zijn de totaalbedragen aangegeven die voor elk onderwerp zijn begroot. Het is niet mogelijk om te preciseren welk deel ten goede komt van steden of stedelijke vernieuwing, noch welk deel daarvan neerslaat op het schaalniveau van de wijk. De doelen en het bereik van de meeste genoemde geldstromen zijn breder dan «stedelijke vernieuwing» en «de stad». Een aantal budgetten is van structurele aard (bijvoorbeeld de IHS), van andere (bijvoorbeeld het Grote-stedenbeleid en de Stimuleringsregeling Ruimte

voor Economische Activiteit) reikt het toekomstperspectief nog niet voorbij de huidige kabinetsperiode.

Rijksbijdragen relevant voor stedelijke vernieuwing; globale bedragen in miljarden guldens

bron	doel bijdrage	bedrag	periode
BiZa	grote-stedenbeleid	3,1	1996–1999
	sociale vernieuwing	6,2	1996–2001
V&W	aanleg Tweede Tactische pakket (railinfra)*	5,0	1997–2001
	aanleg hoofdwegennet*	5,2	1997–2001
	aanleg OV-infra stad en streek	2,6	1997–2001
	exploitatie OV (incl. Cie De Boer gelden)*	8,8	1997–2001
	stedelijk wegverkeer	0,6	1997–2001
	vervoerregio's	1,5	1997–2001
	intermodaal vervoer/zeehavens	0,2	1997–2001
VROM	stadsvernieuwing	3,5	1998–2005
	bodem	2,0	1996–2001
	geluid en verkeer	0,1	1996–2001
	BLS	1,4	1996–2001
	BWS	1,2	1996–2001
	IHS	16,2	1996–2001
OCenW	monumentenzorg	0,2	1996–1997
		0,3	eenmalige dotatie
EZ	Stirea	0,3	1996–1999

* = kan voor een belangrijk deel worden verbonden met stedelijke vernieuwing

Veel van de rijksbijdragen in het overzicht zijn geheel of overwegend bestemd voor investeringen in fysieke zin. Een aantal is dat niet of maar in beperkte mate, zoals de individuele huursubsidie, de sociale vernieuwing, het grote-stedenbeleid en de exploitatiebijdragen voor stadsgewestelijk openbaar vervoer. Deze middelen zijn noodzakelijke complementen op fysieke investeringen: zij zijn gericht op het bereikbaar maken en in stand houden van voorzieningen (woningen en openbaar vervoer) en op maatregelen op het sociale vlak. Daarnaast zijn investeringen van particulieren en bedrijven, van woningcorporaties en van de andere overheden essentieel voor het op peil houden, verbeteren en vernieuwen van de stedelijke omgeving.

Tegen deze achtergrond moeten de aanvullende rijksbijdragen voor stadsvernieuwing en herstructurering worden gezien die op basis van deze nota beschikbaar zullen worden gesteld.

5.2. Naar een gebundeld volkshuisvestingsbudget

Het stadsvernieuwingsfonds is het belangrijkste instrument voor de uitvoering van BELSTATO. In 1992 heeft toenmalig staatssecretaris Heerma aangekondigd dat in 1997 een besluit over de overheveling van het stadsvernieuwingsfonds naar het Gemeentefonds zou worden genomen. Argumenten om dat nog niet in 1992 te doen waren vooral de doelgerichtheid van het fonds en de afspraken daarover.

Uit de praktijk van de afgelopen jaren blijkt, dat de koppeling van BELSTATO en stadsvernieuwingsfonds een effectieve combinatie oplevert van lokale bestedingsvrijheid, de afgebakende eindige opgave, de meerjarige zekerheid en de sterke lokale infrastructuur die eraan is verbonden (de gemeentelijke projectorganisaties stadsvernieuwing). Het

geld komt daar terecht waar de behoefte het grootst is, getuige de bestedingsverslagen over de WSDV. Daaruit blijkt, dat gemeenten het geld uitgeven aan de doelen van BELSTATO en in de verhoudingen zoals verwacht. Gemeenten worden daarnaast – zo blijkt uit de omgevingsrapportage – door deze constructie in sterke mate geprikkeld tot het stellen van prioriteiten en het vinden van creatieve oplossingen die meer het particuliere initiatief prikkelen en daarmee het rendement van de stadsvernieuwingsgulden vergroten. Uit de gedifferentieerde aanpak die steden in de uitvoering van de stadsvernieuwing kiezen, blijkt ook dat de huidige bestedingsvrijheid veel ruimte biedt om binnen een generiek stadsvernieuwingsfonds een zeer specifiek antwoord te geven op lokale vraagstukken.

Uit de omgevingsrapportage blijkt, dat lokaal bestuur er steeds beter in slaagt om integraal beleid voor stedelijke vernieuwing te voeren. Daarbij worden de middelen van het stadsvernieuwingsfonds steeds meer gekoppeld aan de inzet van bijvoorbeeld de middelen voor het Grote Stedenbeleid, het BWS en infrastructuur. Op lokaal niveau vinden we daarnaast een verzelfstandigde volkshuisvestingssector, die steeds meer verantwoordelijkheid neemt voor de positionering van het bezit op de markt en daarvan ook de sociale betekenis erkent. Het Rijk draagt vanuit een integrale beleidsvisie op de stad bij aan de condities voor de lokale beleidsvoering, financieel en anderszins. De grotere afstand tot de stedeling en zijn behoeften en de vele verschillen die tussen steden bestaan zijn redenen, dat de rijksvisie globaal is. Bij de uitvoering wordt dan ook ruimte gelaten aan het lokale bestuur. Dat neemt niet weg, dat het kabinet een samenhangend en integraal beleid voor de steden wil voeren.

Met de bij de begrotingsbehandeling 1997 aangenomen motie Hofstra vraagt de Tweede Kamer om een bundeling en vereenvoudiging van instrumenten. De Tweede Kamer verzoekt de middelen voor het stadsvernieuwingsfonds, de herstructurering, het BWS, het BLS en de bodemsanering daarbij te betrekken. Het kabinet staat hier positief tegenover gezien het streven naar het voeren van een samenhangend en integraal beleid voor de stedelijke vernieuwing. Het kabinet is van mening, dat vorming van een gebundeld volkshuisvestingsbudget een belangrijke stap is in deze richting, zoals ook in een brief van 20 december 1996 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer in het kader van het Grote Stedenbeleid is uiteengezet (TK 1996–1997, 21 062, nr. 55).

De bestaande volkshuisvestingsregelingen verschillen naar aard, doelstellingen, budgethouder, verdeling en verantwoording. Een volledige integratie in een gebundeld volkshuisvestingsbudget vergt daarom in bestuurlijk en wetstechnisch opzicht enige tijd. Het streven is erop gericht dit gebundelde budget uiterlijk in 2000 in te voeren. De bundeling zal zodanig vorm worden gegeven dat de rijksbijdragen daar terecht komen waar de behoeften liggen, dat voldoende verzekerd wordt dat zij voor het beoogde en met voldoende rendement worden ingezet, dat over die inzet ook een heldere verantwoording plaatsvindt en dat de samenwerking op lokaal niveau wordt bevorderd. De uitgangspunten voor het gebundelde volkshuisvestingsbudget zullen nader worden bepaald en leiden tot een uitwerking die in het najaar aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de continuïteit van de uitvoering, aan de integraliteit daarvan (waaronder de samenhang tussen ontwikkelingen in de bestaande en nieuwe wijken) en aan de wens van de RCV/CCSV om een onderscheid te laten bestaan tussen bestaand stedelijk gebied en voor nieuwe uitleglocaties.

Gemeenten kunnen de bestaande subsidieregelingen de facto nu al flexibeler inzetten. Het kabinet zal op korte termijn de mogelijkheden daartoe nadrukkelijk onder de aandacht van het lokale bestuur brengen.

In de hoofdstukken 3 en 4 is de rijksbijdrage geraamd die vanaf 1998 zal worden gegeven voor de herijkte BELSTATO-opgave, inclusief monumentenzorg (historische woonomgeving) en bodemsanering, en voor de impuls aan herstructurering. Deze rijksbijdragen zijn in de onderstaande tabel samengevat:

Rijksbijdrage		f miljard
BELSTATO	herijking *	1,3
	monumentenzorg	0,2
	bodemsanering	0,35
Herstructurering		1,85
Totaal stedelijke vernieuwing		3,7

* = extra ten opzichte van de in 5.1. genoemde f 3,5 miljard

De middelen voor BELSTATO zijn bedoeld voor het afmaken van de klassieke stadsvernieuwingsopgave. De gelden onder de noemer herstructurering vormen de rijksbijdrage voor de herstructurering van met name de naoorlogse wijken. Niet in deze nota opgenomen zijn de rijksuitgaven ten behoeve van de actualisering VINEX in de periode 2005–2010. Alhoewel er samenhangen zijn met de stedelijke vernieuwing volgt de actualisering VINEX een ander traject waarover u anderszins nader zult worden geïnformeerd.

De uitfinanciering van de in de tijd eindige uitgaven voor stadsvernieuwing en herstructurering zal doorlopen tot en met het jaar 2010. De uitgaven voor stadsvernieuwing zullen zoals voorzien met ingang van 2002 sterk afnemen; de uitgaven voor herstructurering zullen daarentegen toenemen. De middelen voor de aanpak van de problematiek van de woonhuismonumenten in stadsvernieuwingsgebieden zullen via de OCenW-begroting beschikbaar komen (zie 3.4.).

Gelet op de aflopende rijksbijdragen voor stadsvernieuwing is de budgettaire ruimte opgebouwd uit de tot en met 2010 doorgetrokken budgetten voor de tijdelijke herstructureringsregeling, de volledige inzet van de middelen voor het Besluit Woninggebonden Subsidies vanaf 2005 en de toevoeging van extra middelen aan de begroting van VROM. Ook de actualisering VINEX en de daarmee verbonden middelen uit het Besluit Locatiegebonden Subsidies zullen deel uitmaken van dit samenhangende pakket.

De verdeling van de rijksbijdragen voor stadsvernieuwing zal tot de invoering van dat gebundelde budget niet wijzigen. De middelen voor herstructurering zullen tot die tijd deel uitmaken van de stimuleringsregeling herstructurering. Dit in het belang van de voortgaande uitvoering van de BELSTATO-opgave en om een begin te kunnen maken met de uitvoering van de nieuwe herstructureringsopgave. Voor de periode daarna zal de omvang en verdeling van de rijksbijdragen in het kader van de nieuwe systematiek worden geregeld. In het najaar van 1997 zal hierop worden teruggekomen in het kader van de vormgeving van het gebundelde volkshuisvestingsbudget, evenals op de verdeling van de rijksbijdragen voor herstructurering tot 2000.

Er is, gelet op de effectiviteit van het stadsvernieuwingsfonds, de behoefte die het Rijk heeft om uitdrukking te geven aan zijn

medeverantwoordelijkheid voor stedelijke vernieuwing en het initiatief tot bundeling en vereenvoudiging van het volkshuisvestingsinstrumentarium, geen aanleiding om te kiezen voor overheveling naar het gemeentefonds.

Perspectief voor de langere termijn

Het kabinet zal jaarlijks bij de begroting stilstaan bij de voortgang van de stedelijke vernieuwing. Vooral wat betreft de voortgang van de herstructureringsoperatie zal de vinger aan de pols worden gehouden. Daarbij zullen planinhoud, uitvoeringspraktijk, effecten op de woningmarkt en de positie van de wijk in de stad alsmede de bedrijvigheid in ieder geval een rol spelen. Het kabinet zal rekening houdend met de uitvoeringspraktijk verder gestalte geven aan het beleid voor stedelijke vernieuwing, bijvoorbeeld door de vormgeving van het gebundelde volkshuisvestingsbudget. Naar aanleiding van de voorstellen van de RCV/CCSV en de VROM-raad zal op hoofdlijnen een tussenstand worden opgemaakt. Het kabinetsstandpunt daarover zal in de loop van 2001 aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Bij de brede evaluatie in 2005 zullen alle aspecten van stedelijke vernieuwing en investeringen van partijen daarin worden betrokken. Het kabinet gaat ervan uit dat gemeenten en provincies ten gunste van stedelijke vernieuwing zelf beleid ontwikkelen, prioriteiten stellen en een kader scheppen voor private investeringen die daaraan bijdragen.

5.3. Onderzoek

De komende jaren krijgt naast de afronding van de BELSTATO-opgave de herstructurering van wijken een belangrijke plaats. Dit heeft consequenties voor het onderzoek voor de volgende evaluaties. Dat zal zich richten op een zodanig breed deel van de stedelijke vernieuwing dat wordt aangesloten bij deze nota en de daarvoor ontwikkelde typologie van wijken. Onderzoek naar de resultaten van het herstructureringsbeleid zal daar deel van uitmaken. De verbetering van wijken zal in brede zin aan de orde komen, met aandacht voor de fysieke, sociale en economische aspecten. Naast het wonen gaat het om de samenhangende ingrepen in ondermeer leefbaarheid, woonomgeving, groen, infrastructuur, bedrijvigheid en voorzieningen.

In Europees en ander internationaal verband is en wordt veel vergelijkend onderzoek verricht op de terreinen van stadsvernieuwing en duurzame stedelijke ontwikkeling. Analyse daarvan zal bijdragen aan het Nederlandse beleid voor de stad.

DEEL B

Ramingen en toelichting

INHOUDSOPGAVE DEEL B

B 1	HERIJKING BELSTATO-RAMING	62
B 2	BEHOEFTERAMING HERSTRUCTURERING	76
B 3	RIJKSBELEID EN STEDELIJKE VERNIEUWING	86

B 1 HERIJKING BELSTATO-RAMING

1.1. Toelichting op hoofdlijnen

Grondproductiekosten

Hierbij gaat het om de kosten en opbrengsten van een bouwrijpe woningbouwkavel op sloop-nieuwbouwlocaties en op functiewijzigingslocaties binnen bestaand stedelijk gebied van voor 1970. De kosten van de sanering van niet ernstige bodemverontreiniging – die daarvan deel uitmaken – blijken ten opzichte van 1990 gemiddeld per woning meer dan verwacht te zijn gestegen. De ontwikkeling van de totale grondproductiekosten komt desondanks overeen met het beeld dat verwacht mocht worden. In het onderzoek van 1990 was een significant kostenverschil vastgesteld tussen gemeenten met meer en gemeenten met minder dan 100 000 inwoners. Dat leidde tot twee kengetallen in de raming van 1990. Die cesuur is in 1995 niet meer aangetroffen. Eveneens anders dan in 1990 is de bevinding, dat de grondproductiekosten op sloop/nieuwbouwlocaties in de vier grote steden significant hoger zijn dan op alle overige locaties (in die vier gemeenten en in alle overige gemeenten). Dat verschil leidde tot opnieuw twee gemiddelden in de deelramingen, maar wel aan weerszijden van een nieuwe scheidslijn.

De gemiddelde opbrengsten van gronduitgifte waren in alle oorspronkelijke deelramingen gelijk. De opbrengsten zijn toegenomen, maar over het geheel genomen minder dan de kosten: het tekort op de grondproductie neemt daardoor toe. In 1995 blijken de opbrengsten in de vier grote steden op sloop-nieuwbouwlocaties aanmerkelijk lager en in gemeenten met minder dan 100 000 inwoners hoger dan elders te zijn. De verschillende verhoudingen sociaal–markt in de woningbouwprogramma's verklaren deze verschillen. Naarmate het aandeel markt woningen daarin hoger is, zijn de gemiddelde opbrengsten van gronduitgifte dat ook. Dit resulteert in drie onderscheiden gemiddelden voor de opbrengsten.

Net als in de oorspronkelijke ramingen zijn voor de kosten en opbrengsten van andere bestemmingen dan wonen (bedrijven en voorzieningen) per woningequivalent dezelfde (herijkte) gemiddelden als per woning gebruikt.

Verbetering van eigen woningen

Dit taakveld betreft de subsidie van gemeenten per te verbeteren eigen vooroorlogse woning. Het gaat hier om ingrijpende verbeteringen van slechte woningen. Hoewel de gemiddelde verbeterinvestering blijkt te zijn afgenomen, is de subsidiebijdrage toegenomen. Vooral de voorrang die gemeenten aan de slechtste van deze woningen geven verklaart de hogere subsidies. Evenmin als in 1990 was er in 1995 een significant onderscheid naar gemeentegrootte.

Verbetering van particuliere huurwoningen

In de BELSTATO-raming is een bijdrage geraamd voor niet-ingrijpende verbeteringen van vooroorlogse particuliere huurwoningen van matige kwaliteit. Daarmee werd beoogd kleine verhuurders in staat te stellen tot dergelijke verbeteringen over te gaan. In 1995 is zowel de gemiddelde investering als de gemiddelde bijdrage lager dan in 1990. Werd in 1990 geen onderscheid gemaakt naar gemeentegrootte, in 1995 blijkt uit het onderzoek dat er significante verschillen zijn tussen de gemiddelde bijdragen in de vier grote steden, de gemeenten met meer dan 100 000

inwoners en de overige gemeenten. Die verschillen zijn in de herijkte raming overgenomen.

Aankopen voor verbetering

De aankoop en het tijdelijk beheer van te verbeteren slechte particuliere huurwoningen door gemeenten leidt tot tekorten ten opzichte van de maximale stichtingskosten per woning. Het gemiddelde tekort per woning was in de BELSTATO-raming overgenomen van de vier grote steden. In de praktijk van deze gemeenten blijken deze kosten, voorzover zij zich voordoan, aanzienlijk te zijn toegenomen. Amsterdam is de enige van de onderzochte gemeenten met een substantieel aankoop-programma en bepaalt zo sterk het gemiddelde bedrag.

Proceskosten

Uitgaven van gemeenten voor voorlichting, wisselwoningen, verhuis- en herinrichtingskosten en overige processubsidies ter bevordering van stadsvernieuwing zijn in de raming proceskosten genoemd. In 1990 werden zulke kosten gemaakt bij nieuwbouw en bij, al dan niet gesubsidieerde, woningverbetering. In de gemeentelijke praktijk van 1995 worden bij ongesubsidieerde woningverbetering geen processubsidies meer verstrekt. Voor het overige is de wijze van subsidiëring sterk veranderd. Per saldo zijn daardoor de gemiddelde proceskosten bij gesubsidieerde woningverbetering gedaald en bij nieuwbouw toegenomen. Uit de verschillen in de uitvoeringspraktijk is ook een ander onderscheid tussen de deelramingen voortgekomen.

Woonomgeving

De kosten van verbetering van de woonomgeving waren geraamd op basis van een onderzoek uit 1987. Urgente gebruiksgebreken en capaciteitsgebreken in de openbare ruimte waren de grondslag voor deze ramingen. De kostenfactoren uit het onderzoek zijn geactualiseerd. Er blijkt een forse kostenstijging te zijn opgetreden. Die wordt vooral verklaard door de hogere kosten van verwerving van onroerend goed voor het vergroten van te krap bemeten openbare ruimte. Op basis van de nieuwe gemiddelde eenheidsbedragen zijn de totale kosten opnieuw bepaald. De berekening van het deel van de opgave dat geacht wordt tussen 1987 en 1990 te zijn voltooid en van het deel dat via de grondproductie wordt bekostigd, is met dezelfde parameters als in de oorspronkelijke raming uitgevoerd.

Milieuhinderlijke bedrijven

Alleen in de gemeenten met minder dan 30 000 inwoners was voor dit onderdeel een bedrag geraamd. Het ging daarbij om bijdragen voor het saneren van hinderlijke bedrijven (bijvoorbeeld door verkeersaanrekening of geluidsoverlast) in de woonomgeving, zonder dat daar opbrengsten tegenover staan uit functieverandering. De bijdrage die hiervoor gemiddeld per geval wordt verstrekt, blijkt nu aanmerkelijk hoger te zijn dan in 1990.

Overige onderdelen van de raming

De BELSTATO-raming kent nog een aantal posten die niet op onderzoek waren gebaseerd, maar waren bepaald door extrapolatie van uitgaven of rijksbijdragen. Het zijn de gemeentelijke uitgaven voor infrastructuur, verbouw van woningen, welzijnsaccommodaties en bedrijvensteun, en de rijksbijdragen voor infrastructuur van Verkeer en Waterstaat en voor

grondkosten van VROM. Voor elk van de vier stelposten aan de uitgavenkant van de raming en voor de rijksbijdragen is de meest toepasselijke prijsindex gebruikt voor de herijking.

Eigen gemeentelijke bijdragen

De bijdragen die gemeenten uit eigen middelen toevoegen aan hun stadsvernieuwingsfonds zijn in BELSTATO geraamd op gemiddeld 15% van de bruto uitgaven. De verdeelnota heeft dit gemiddelde gedifferentieerd door de helft naar rato van de kosten, en de andere helft naar rato van de verdeelsleutel van het gemeentefonds – als indicator voor de draagkracht van iedere gemeente – toe te delen. In de praktijk blijken de gemeentelijke bijdragen vaak hoger dan verwacht. Echter, de mate waarin gemeenten meer eigen middelen toevoegen, correspondeert met de mate waarin zij stadsvernieuwing breder opvatten dan de BELSTATO-raming. Met andere woorden, gemeenten bekostigen in het algemeen zelf die uitgaven die zij buiten de BELSTATO-raming doen. Daarom is voor deze eigen bijdragen het landelijke gemiddelde van 15% gehandhaafd, evenals de wijze van toerekening daarvan.

1.2. Toelichting op de berekeningen

1.2.1. Herijking van de BELSTATO-ramingen

- * Tabellen en toelichting conform opbouw (verdeel-)nota BELSTATO
- * Toelichting op de verrekening van de rijksbijdragen 1990–1995

De herijkingsonderzoeken geven inzicht in de ontwikkeling van de kostencomponent van de oorspronkelijke BELSTATO-raming. Zij waren gericht op de prijzen in de gemeentelijke en provinciale praktijk in 1995. De uitgangspunten en onderzoeksmethodes waren voorzover mogelijk gelijk aan die van de onderzoeken voor de nota en verdeelnota BELSTATO.

De BELSTATO-raming is samengesteld uit «taakvelden» ofwel deelactiviteiten die aan de uitvoeringspraktijk zijn ontleend. Die taakvelden zijn op grond van onderzoek gekwantificeerd in aantallen en in kosten en opbrengsten per «eenheid» of in absolute totaalbedragen.

Voor de verwerking van de resultaten van de onderzoeken in het kader van de herijking zijn de afspraken vastgelegd in de brief aan de Tweede Kamer van 24 april 1995.

1. De herijkte (landelijke) totaalraming wordt opgesteld: de aantallen (q-component) uit het jaar 1990 worden vermenigvuldigd met het actuele prijsniveau van het jaar 1995.
2. De herijkte totaalraming wordt vervolgens conform de in de nota BELSTATO gevolgde systematiek verdeeld over de zeven deelramingen (4 grote steden, gemeenten > 100 000 inwoners, gemeenten < 100 000 inwoners maar groter dan 30 000 inwoners en gemeenten < 30 000 inwoners).
3. Volgens de systematiek van de verdeelnota worden de middelen per groep verder verdeeld over de afzonderlijke gemeenten en provincies, met uitzondering van de vier grote steden wordt daartoe de (WSDV)-verdeelsleutel gehanteerd. Voor de vier grote steden is immers een aparte behoefteraming opgesteld.
4. Op deze restant-bijdrage worden de reeds verstrekte rijksbijdragen over de jaren 1990 tot en met 1995 in mindering gebracht. Dit na reële actualisatie van deze rijksbijdragen van jaar op jaar naar het prijsniveau

van 1995 om zodoende de vergelijkbaarheid met de onder stap 1 geactualiseerde totaalraming te waarborgen.

5. Op het verkregen bedrag wordt het gemeentelijke eigen aandeel (volgens de in de verdeelnota gevolgde systematiek) in mindering gebracht: de uitkomst levert de restant-bijdrage aan de gemeente op.

1.2.2. Toelichting per taakveld

Per taakveld wordt hierna de omvang van de opgave en de daarbij behorende kosten op prijspeil 1990 (de BELSTATO-raming) en 1995 (de herijking) weergegeven, met een korte toelichting op de belangrijkste ontwikkelingen t.a.v. die kosten in de periode 1990–1995.

Bij een aantal taakvelden zijn de kosten gedifferentieerd, op basis van het voor de herijking uitgevoerde onderzoek. Waar de verschillen tussen de deelramingen anders zijn dan in de oorspronkelijke raming is dat toegelicht.

Het hanteren van naar gemeentegroepen gedifferentieerde kosten leidt rekentechnisch tot landelijke gemiddelden die niet in alle gevallen overeenkomen met de landelijk gemiddelde kosten die in de onderzoeksrapporten en in de publicatie «IJKmoment» zijn terug te vinden. Waar de gemiddelde kosten zijn gedifferentieerd zijn de verschillende bedragen gebaseerd op de onderzoeken. Verschillen tussen de landelijke gemiddelden in de onderstaande tabellen en de landelijke gemiddelden in de onderzoeksrapportages hebben geen inhoudelijke betekenis.

1. Aantallen en grondkosten woningbouw

In de nota BELSTATO was er geen onderscheid tussen de woningbouw op sloop/nieuwbouw en op functieveranderingslocaties. In 1995 bleek er een significant verschil te zijn in de prijzen op beide typen locaties. Daarom is de opgave conform de opbouw in de nota BELSTATO verdeeld over beide typen locaties.

Sloop/nieuwbouwlocaties

1990

Uitgaande van de in BELSTATO bepaalde aannames was de vervanging van sloopwoningen ter plaatse alsmede de kosten en opbrengsten in 1990 als volgt:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
verv. ter plaatse	63 800	13 100	6 600	9 200	1 300	8 100	11 200	14 400
kosten	f 54 000	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 42 413	f 42 413
opbrengsten	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000

1995

Het resultaat van het herijkingonderzoek maakt duidelijk dat de kosten van sloop/nieuwbouwlocaties in de 4 grote steden aanzienlijk zijn gestegen als gevolg van de gestegen verwervingsprijzen.

Doordat de gemeenten > 100 000 in staat waren o.a. de overhead-kosten van de planontwikkeling te beperken, is de cesuur tussen >< 100 000 verdwenen en komt het gemiddelde in die steden overeen met het gemiddelde van de andere gemeenten.

De gemiddelde opbrengsten zijn sterk afhankelijk van het woningbouw-

programma. Zo wordt op deze locaties in de 4 grote steden nog ca 69% in de goedkope sector gerealiseerd.

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
verv. ter plaatse	63 800	13 100	6 600	9 200	1 300	8 100	11 200	14 400
kosten	f 68 638	f 80 535	f 80 535	f 80 535	f 80 535	f 57 977	f 57 977	f 57 977
opbrengsten	f 24 031	f 15 812	f 15 812	f 15 812	f 15 812	f 22 260	f 34 286	f 34 286

Funcieveranderingslocaties

1990

In BELSTATO is aangenomen dat een gedeelte van de sloopwoningen niet ter plaatse kan worden teruggebouwd. Van deze, niet ter plaatse gebouwde vervangende woningen wordt 60% elders op functieveranderingslocaties gebouwd. Daarnaast worden op functieveranderingslocaties ook woningen gebouwd, waarmee de woningvoorraad wordt uitgebreid.

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
verv. op functiever.	12 800	4 300	2 100	3 000	400	2 100	800	0
uitbreiding voorraad	147 600	15 300	9 800	7 500	3 000	24 800	46 600	40 600
totaal	160 400	19 600	11 900	10 500	3 400	26 900	47 400	40 600
kosten	f 54 000	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 42 413	f 42 413
opbrengsten	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000

1995

In het herijkingsonderzoek wordt geconcludeerd dat er geen verschil meer is in de kosten per bouwrijpe kavel in de gemeenten >> 100 000 inwoners. Door het verschil in woningbouwprogramma zijn de opbrengsten hoger dan op sloop/nieuwbouwlocaties en hoger naarmate de gemeente kleiner is.

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
totaal	160 400	19 600	11 900	10 500	3 400	26 900	47 400	40 600
kosten	f 57 977	f 57 977	f 57 977	f 57 977	f 57 977	f 57 977	f 57 977	f 57 977
opbrengsten	f 28 860	f 22 260	f 22 260	f 22 260	f 22 260	f 22 260	f 34 286	f 34 286

2. Aantallen en grondkosten niet-woningbouw

Sloop/nieuwbouwlocaties

In BELSTATO is op grond van het toenmalige onderzoek uitgegaan van 8% woningequivalenten voor andere dan woonfuncties.

Voor de kosten en opbrengsten is uitgegaan van de kosten en opbrengsten van een bouwrijpe kavel ten behoeve woningbouw.

1990

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
verv. ter plaatse	5 550	1 140	580	800	110	700	980	1 250
kosten	f 54 000	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 42 413	f 42 413
opbrengsten	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000

1995

De kosten en opbrengsten op prijspeil 1995 per woningequivalent zijn gelijk gesteld aan die per woning. De herijkte bedragen worden aan de oorspronkelijke aantallen gekoppeld.

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
verv. ter plaatse	5 550	1 140	580	800	110	700	980	1 250
kosten	f 68 638	f 80 535	f 80 535	f 80 535	f 80 535	f 57 977	f 57 977	f 57 977
opbrengsten	f 24 031	f 15 812	f 15 812	f 15 812	f 15 812	f 22 260	f 34 286	f 34 286

Functieveranderingslocaties

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het onder sloop/nieuwbouwlocaties gestelde.

1990

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
totaal	13 950	1 700	1 040	910	300	2 340	4 120	3 530
kosten	f 54 000	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 65 925	f 42 413	f 42 413
opbrengsten	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000	f 26 000

1995

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
totaal	13 950	1 700	1 040	910	300	2 340	4 120	3 530
kosten	f 57 977	f 57 977	f 57 977	f 57 977	f 57 977	f 57 977	f 57 977	f 57 977
opbrengsten	f 28 860	f 22 260	f 22 260	f 22 260	f 22 260	f 22 260	f 34 286	f 34 286

3. Gesubsidieerde verbetering eigen woningen

1990

Het in BELSTATO vastgelegde aantal slechte en zeer slechte eigen woningen dat voor subsidiëring uit het Stadsvernieuwingsfonds in aanmerking komt is als volgt.

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
aantal	16 500	450	350	1 400	300	2 900	3 700	7 400

Het gemiddelde subsidiebedrag was in alle deelramingen gelijk en bedroeg f 25 000,-.

1995

Het herijkingsonderzoek maakt duidelijk dat het gemiddelde subsidiebedrag sterk gestegen is als gevolg van de strategische inzet van de gemeenten (de allerslechtste woningen – met een hoger subsidiebedrag – krijgen voorrang). Daarnaast is het aandeel van de grotere rechtstreekse gemeenten in de totale gesubsidieerde verbetering eigen woningen toegenomen. Deze gemeenten subsidiëren over het algemeen grotere en

duurdere ingrepen en de subsidies zijn derhalve hoger. Er is echter geen aanleiding om het gemiddelde subsidiebedrag te differentiëren.

De gemiddelde subsidie is f 35 900.

4. Gesubsidieerde verbetering particuliere huurwoningen

1990

De vooroorlogse matige particuliere huurwoningen in bezit van kleine verhuurders (minder dan 500 woningen) zijn in BELSTATO als volgt verdeeld:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
aantal	51 000	17 500	5 400	8 400	2 400	6 700	6 600	4 000

Het gemiddelde subsidiebedrag was in alle deelramingen gelijk en bedroeg f 20 000,-.

1995

Het gemiddelde subsidiebedrag is in 1995 gedaald, omdat er minder per ingreep geïnvesteerd wordt. Dit lagere investeringsbedrag per ingreep is het gevolg van de wijziging van het subsidiestelsel, van het versnipperd bezit, van strategisch gedrag rond subsidiëring en van de beperkte interesse bij deze huiseigenaren.

Het onderzoek leidt wel tot een differentiatie over de gemeentengroepen en wel als volgt:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
aantal	51 000	17 500	5 400	8 400	2 400	6 700	6 600	4 000
subsidie per woning	f 13 745	f 16 500	f 16 500	f 16 500	f 16 500	f 13 900	f 4 900	f 4 900

5. Aankopen ten behoeve van verbetering

1990

De voor verbetering aan te kopen slechte en zeer slechte particuliere huurwoningen zijn in BELSTATO als volgt verdeeld:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
aantal	32 000	12 420	3 760	9 030	1 030	2 940	2 820	0

Destijds is het gemiddelde subsidiebedrag vastgesteld op f 15 000,- en er was geen aanleiding om dit bedrag te differentiëren over de gemeentengroepen.

1995

Het gemiddelde subsidiebedrag is gestegen totf 25 500,- per woning als gevolg van de sterk gestegen huizenprijzen. Daarnaast wordt er steeds meer aangekocht in recentere vooroorlogse wijken. Hoewel het aankoopbeleid per gemeente varieert, is er geen aanleiding om het bedrag te differentiëren.

6. Verbouw

1990

Het bedrag voor deze stelpost is destijds per deelraming geraamd aan de hand van de verslaglegging van de WSDV.

De verdeling is als volgt:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
bedrag (xfln)	f 199	f 38	f 23	f 20	f 5	f 34	f 40	f 39

1995

Voor dit ramingsonderdeel is geen extern onderzoek uitgevoerd, maar is op basis van het object de meest toepasselijke index bepaald. Deze index komt uit op een stijging van 15% in deze periode.

De bedragen zijn derhalve als volgt:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
bedrag (xfln)	f 229	f 44	f 26	f 26	f 6	f 39	f 46	f 45

7. Proceskosten

1990

In 1990 zijn afzonderlijke subsidiebedragen bepaald voor de sloop/vervanging, voor de gesubsidieerde verbetering en voor de ongesubsidieerde verbetering. De aantallen zijn bepaald in de vorige ramingsonderdelen en KWR '90 (ongesubsidieerde verbetering).

		Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
sloop	aantal	85 100	20 200	10 100	14 200	2 000	11 600	12 500	14 500
	subsidie	f 4 000	f 5 900	f 5 900	f 5 900	f 5 900	f 2 000	f 2 000	f 1 300
gesubsidieerde. verb.	aantal	119 600	37 300	15 000	21 100	4 100	15 500	15 500	11 100
	subsidie	f 2 500	f 2 800	f 2 800	f 2 800	f 2 800	f 1 800	f 1 800	f 1 500
ongesubsidieerde verb.	aantal	181 000	51 500	20 700	19 500	9 800	27 500	31 900	20 500
	subsidie	f 1 000	f 1 200	f 1 200	f 1 200	f 1 200	f 800	f 800	f 700

1995

De gemiddelde processubsidie voor sloop/vervanging is licht gestegen en van de gesubsidieerde verbetering licht gedaald. Deze daling wordt veroorzaakt doordat tijdelijke huisvesting en voorlichting niet meer tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoort, maar tot de verantwoordelijkheid van de corporatie. Voor ongesubsidieerde verbetering wordt geen processubsidie meer gegeven. Er is aanleiding voor enige differentiatie van de resterende processubsidies.

		Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
sloop	aantal	85 100	20 200	10 100	14 200	2 000	11 600	12 500	14 500
	subsidie	f 5 286	f 6 750	f 6 750	f 6 750	f 6 750	f 3 200	f 3 550	f 3 550
gesubsidieerde. verb.	aantal	119 600	37 300	15 000	21 100	4 100	15 500	15 500	11 100
	subsidie	f 2 188	f 2 475	f 2 475	f 2 475	f 2 475	f 1 650	f 1 665	f 1 665
ongesubsidieerde verb.	aantal	181 000	51 500	20 700	19 500	9 800	27 500	31 900	20 500
	subsidie	f 0	f 0	f 0	f 0	f 0	f 0	f 0	f 0

8. Verbetering woonomgeving

1990

De in 1990 geraamde benodigde middelen voor het opheffen van urgente gebruiksgebreken en aanwezige capaciteitsgebreken bedroeg f 3740 mln. In BELSTATO is aangenomen dat ca. 30% van deze achterstand opgeheven wordt via sloop/nieuwbouw van woningen. Resteert er voor dit onderdeel f 2620 mln., in de verdeelnota als volgt verdeeld:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
bedrag (xfmln)	f 2 620	f 650	f 340	f 70	f 70	f 380	f 680	f 430

1995

De kosten voor de verbetering van de woonomgeving zijn vooral door de verwervingskosten fors gestegen.

De benodigde middelen voor het opheffen van urgente gebruiksgebreken en aanwezige capaciteitsgebreken bedragen f 6575 mln. Verwerking van de BELSTATO-aanname dat 30% van deze achterstand wordt opgeheven door sloop/nieuwbouw van woningen leidt tot een bedrag van f 4590 mln., dat als volgt over de gemeentegroepen is verdeeld:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
bedrag (xfmln)	f 4 590	f 1 140	f 610	f 120	f 120	f 660	f 1 190	f 750

9. Infrastructuur

1990

Het bedrag voor deze stelpost is destijds per deelraming geraamd aan de hand van de verslaglegging van de WSDV.

De verdeling is als volgt:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
bedrag (xfmln)	f 1 234	f 235	f 143	f 124	f 31	f 211	f 248	f 242

1995

Voor dit ramingsonderdeel is geen extern onderzoek uitgevoerd, maar is in overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de meest toepasselijke index bepaald. Deze index komt uit op een stijging van 13,6% in deze periode.

De bedragen zijn derhalve als volgt:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
bedrag (x f mln.)	f 1402	f 267	f 162	f 141	f 35	f 240	f 282	f 275

10. Bedrijvensteun

1990

In BELSTATO is berekend dat voor bedrijvensteun een subsidie van 525 mln. noodzakelijk is. Dit bedrag is als volgt verdeeld over de gemeentengroepen:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
totaal (x f mln.)	f 525	f 100	f 204	f 105	f 21	f 74	f 21	f 0

1995

Voor deze stelpost is in overleg met een aantal grote steden de meest toepasselijke index bepaald, die uitkomt op een stijging van 16.7% in de periode 1990–1996.

De uitkomst is als volgt:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
totaal (x f mln.)	f 614	f 117	f 238	f 123	f 25	f 86	f 25	f 0

11. Milieuhinderlijke bedrijven

1990

In BELSTATO is vastgelegd dat alleen in de kleine gemeenten sanering van milieuhinderlijke bedrijven voorkomt, waarbij er geen bestemming voor terugkomt die enige opbrengst genereert.

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
aantal relevante bedrijven	1 585	0	0	0	0	0	0	1 585
subsidie per bedrijf	f 200 000	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	f 200 000

1995

Het uitgevoerd herijkingsonderzoek laat zien dat de kosten van sanering van deze bedrijven aanzienlijk zijn gestegen. De hoogte van dit bedrag wordt voornamelijk bepaald door de hoogte van de verwervingskosten en verplaatsingspremie.

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
aantal relevante bedrijven	1 585	0	0	0	0	0	0	1 585
subsidie per bedrijf	f 415 000	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	f 415 000

12. Welzijn

1990

Het bedrag voor deze stelpost is destijds per deelraming geraamd aan de hand van de verslaglegging van de WSDV.

De verdeling is als volgt:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
bedrag (xfln)	f 637	f 122	f 73	f 64	f 16	f 109	f 128	f 125

1995

Voor dit ramingsonderdeel is geen extern onderzoek uitgevoerd, maar is aan de hand van het relevante object de meest toepasselijke index bepaald. Deze index komt uit op een stijging van 16,7 % in deze periode.

De bedragen zijn derhalve als volgt:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
bedrag (xfln)	f 743	f 142	f 85	f 75	f 19	f 127	f 149	f 146

13. Overige rijksbijdragen

SGB/BLS

1990

Voor deze rijksbijdrage is het aantal toegevoegde woningen per deelraming en de gemiddelde SGB/BLS bijdrage van belang.

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
uitbreiding voorraad	147 600	15 300	9 800	7 500	3 000	24 800	46 600	40 600
gemiddeld bedrag SGB/BLS	f 2 600	f 7 200	f 7 200	f 7 200	f 7 200	f 1 800	f 1 800	f 0

1995

Voor deze rijksbijdrage is de index vastgesteld op 15% voor deze periode.

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
uitbreiding voorraad	147 600	15 300	9 800	7 500	3 000	24 800	46 600	40 600
gemiddeld bedrag SGB/BLS	f 2 990	f 8 280	f 8 280	f 8 280	f 8 280	f 2 070	f 2 070	f 0

bijdrage van V&W

1990

De bijdrage van V&W (f 720 mln.) is als volgt over de betreffende deelramingen verdeeld.

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
bedrag (x f mln)	f 720	f 168	f 87	f 37	f 19	f 110	f 174	f 125

1995

Voor dit ramingsonderdeel is geen extern onderzoek uitgevoerd, maar is in overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de meest toepasselijke index bepaald. Deze index komt uit op een stijging van 13,6% in deze periode.

De bedragen zijn derhalve als volgt:

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
bedrag (x f mln)	f 818	f 187	f 102	f 41	f 23	f 125	f 197	f 143

1.2.3. Totaaloverzicht Deelramingen

De verwerking van het voorgaande in de deelramingen leidt tot de volgende uitkomsten. Op de bedragen dienen overigens de reeds uitgekeerde rijksbijdragen en het gemeentelijk aandeel nog in mindering gebracht te worden (zie vervolg):

deelraming	Ned.	A'dam	R'dam	Den Haag	Utrecht	> 100 000	> 30 000	< 30 000
kosten (x f mln.)								
ramingsonderdeel								
1. Grondkosten woningbouw	13 684	2 191	1 221	1 355	302	2 029	3 397	3 189
2. Grondkosten niet-wonen	1 190	191	106	118	26	176	296	277
3. Verb. eigen woningen	589	16	13	50	11	102	131	266
4. Verb. part. huurwoningen	708	285	92	144	43	92	32	20
5. Aankopen	816	317	96	230	26	75	72	0
6. Verbouw	229	44	26	23	6	39	46	45
7. Proceskosten	709	229	105	148	24	63	70	70
8. Woonomgeving	4 590	1 140	610	120	120	660	1 190	750
9. Infrastructuur	1 402	267	162	141	35	240	282	275
10. Bedrijvensteun	614	117	238	123	25	86	25	0
11. Milieuhind. bedrijven	658	0	0	0	0	0	0	658
12. Welzijn	743	142	85	75	19	127	149	146
Kosten deelramingen	25 932	4 939	2 754	2 527	637	3 689	5 690	5 696
Opbrengsten								
13. Gronduitgifte	6 701	699	401	414	106	847	2 184	2 050
14. Rijksbijdr. SGB/BLS	446	127	81	63	25	52	98	0
15. Rijksbijdrage V&W	818	187	102	41	23	125	197	143
Totaal opbrengsten	7 965	1 013	584	518	154	1 024	2 479	2 193
Totaal SV-fondsen en gemeenten	17 967	3 926	2 170	2 009	483	2 665	3 211	3 503
Percentage aandeel	100,00%	21,85%	12,08%	11,18%	2,69%	14,83%	17,87%	19,50%

1.2.4. Toelichting op de verrekening van de verstrekte rijksbijdragen in de periode 1990 t/m 1995 en de verrekening van de gemeentelijke bijdrage

Rijksbijdragen 1990–1995

In de periode 1990–1995 zijn de onderstaande rijksbijdragen WSDV uitgekeerd:

uitgekeerde rijksbijdragen	
(nominaal, x mln)	
1990	f 978
1991	f 1 152
1992	f 1 158
1993	f 1 202
1994	f 1 035
1995	f 1 056

De bovenstaande bedragen zijn met de verdeelsleutel WSDV verdeeld over de betreffende gemeenten/budgethouders.

De herijking levert per deelraming een totaalvolume op, dat staat voor de gehele opgave per 1990 tegen de kosten per 1995. In werkelijkheid is de opgave in 1995 afgenomen, dankzij de stadsvernieuwingsinspanningen in de jaren 1990 t/m 1995. Die inspanningen konden in 1990 voor de prijzen van 1990 worden uitgevoerd, en ook in de jaren daarna steeds voor het bijbehorende prijsniveau.

Door de oorspronkelijke aantallen met de herijkte prijzen te vermenigvuldigen wordt het prijsniveau van 1995 ook op alle voorliggende jaren toegepast. Hiervoor dient de herijkte raming nog te worden gecorrigeerd. Dit is gebeurd door de tot 1996 verstrekte rijksbijdragen eveneens naar het prijspeil 1995 te brengen. Daarbij is gebruik gemaakt van de berekende index per deelraming. Deze naar prijspeil 1995 gecorrigeerde uitbetaalde rijksbijdrage is in mindering gebracht op de herijkte rijksbijdrage voor de gehele periode. Het saldo is de vanaf 1996 nog te betalen rijksbijdrage.

Gemeentelijke bijdrage

Daarnaast is de gemeentelijke eigen bijdrage bepaald conform de in de verdeelnota vastgelegde uitgangspunten. Dit houdt in dat de gemeenten geacht worden 15% van de totale kosten op prijspeil 1995 voor hun rekening te nemen. In BELSTATO is bepaald de helft van de gemeentelijke eigen bijdrage wordt verdeeld naar rato van kosten van de stadsvernieuwingsopgave (als synoniem met de daadwerkelijke stadsvernieuwingsopgave) en de andere helft naar rato van de uitkering van het Gemeentefonds (als synoniem voor de draagkracht van de gemeente).

1.2.5. Uitkomsten naar gemeentegroep

De onderstaande tabel laat de uitkomsten van de berekeningen zien na verwerking van de verrekening van reeds uitgekeerde rijksbijdragen 1990 t/m 1995 en van de gemeentelijke eigen bijdrage. Om te kunnen beoordelen in hoeverre deze einduitkomsten afwijken van BELSTATO zijn die vergeleken met de restant-rijksbijdragen vanaf 1996 berekend conform de uitgangspunten van de verdeelnota. Alle bedragen zijn daartoe naar het prijspeil 1995 omgerekend met gebruikmaking van de begrotingsindex die sinds BELSTATO wordt gebruikt voor het administreren van de uitfinanciering van de rijksbijdragen voor de stadsvernieuwing.

Tabel uitkomsten prijsijking

	f mln rest. 96 BELSTATO	f mln rest. 96 ijking	% huidig	% 96 ijking
Amsterdam	1 283	1 647	24,8	25,7
Rotterdam	673	880	13,0	13,7
Den Haag	771	951	14,9	14,8

	f mln rest. 96 BELSTATO	f mln rest. 96 ijking	% huidig	% 96 ijking
Utrecht	166	107	3,2	1,7
G4	2 893	3 585	55,9	55,8
>100 000	963	923	18,6	14,4
>30 000	657	865	12,7	13,5
<30 000	668	1 048	12,9	16,3
Nederland	5 175	6 421	100	100

De tabel laat een verschil zien van f 1 246 mln. tussen de restant bijdrage volgens de «boekhouding» conform BELSTATO en de uitkomsten van de herijking. Dat bedrag staat voor de boventrendmatige kostenstijging van de oorspronkelijke opgave. De tabel laat ook zien dat de berekeningen leiden tot verschuivingen in de verdeling. Bij de herijking stonden de uitgangspunten voor de verdeling niet ter discussie. De afwijkende uitkomsten zijn uitsluitend het gevolg van de verschillen in kostenontwikkeling tussen onderdelen en tussen gemeentegroepen. De berekende aandelen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag blijven ongeveer op het huidige niveau. Die van Utrecht en vooral van de gemeenten met meer dan 100 000 inwoners nemen af. De berekening komt voor de kleinere gemeenten uit op een hoger aandeel. De uitkomsten van de herijking leiden rekentechnisch tot een aandeel van 80,7% (thans 85,3%) voor de rechtstreekse en 19,3% (thans 14,7%) voor de niet-rechtstreekse gemeenten.

Dat de herijking naast een toename van de benodigde rijksbijdragen ook uitmondt in verschuivingen in de verdeling, heeft de volgende oorzaken.

In 1990 waren de grondproductiekosten in gemeenten met minder dan 100 000 inwoners aanmerkelijk lager dan in de grotere gemeenten. Uit het onderzoek voor het ijkmoment is gebleken dat deze waterscheiding zich niet meer voordoet. Daardoor komt een veel groter deel van de totale grondproductiekosten terecht in de twee groepen kleinere gemeenten. De hoge kosten van sloop-nieuwbouwlocaties in de vier grote steden en de hogere grondopbrengsten in de kleinere gemeenten compenseren deze verschuiving enigszins. Dit is de belangrijkste verklaring voor de verschuiving van grote naar kleine gemeenten.

Daarnaast spelen nog de volgende punten een rol:

De kosten voor de sanering van milieuhinderlijke bedrijven zijn bijna tweemaal zo hoog als destijds geraamd, deze post komt alleen voor bij de kleinste gemeenten.

De kosten voor verbetering van de woonomgeving zijn sterk gestegen; dit komt voor een belangrijk deel terecht bij de kleine gemeenten, waar de woonomgeving een relatief groot deel van de kosten bepaalt.

Utrecht

De bijdrage aan de gemeente Utrecht is, los van de ramingen, destijds met f 60 miljoen verhoogd. Utrecht heeft dit extra bedrag reeds grotendeels ontvangen. Het maakt echter geen deel uit van de kostenraming en kon dus ook niet worden herijkt. De herijkte restant-bijdrage voor Utrecht moet daarom nog worden gecorrigeerd. Het bedrag is met de begrotingsindex op het prijspeil van 1995 gebracht en opgeteld bij de herijkte restant-bijdrage. Hierdoor neemt die voor Utrecht met f 68 miljoen toe. Het aandeel van Utrecht neemt toe van 1,7 naar 2,7 %. Alle overige aandelen nemen iets af. Het totaalbedrag neemt ook met f 68 miljoen toe van f 1 246 naar f 1 314 miljoen.

B 2 BEHOEFTERAMING HERSTRUCTURERING

Deze behoefte­raming richt zich op de fysieke bijdrage aan de stedelijke vernieuwing: de herstructurering van in hoofdzaak naoorlogse wijken. In hoofdstuk 4 van deze nota is de raming in opbouw en uitkomsten volledig, maar beknopt gepresenteerd. In deze bijlage worden de opzet en enkele wezenlijke onderdelen van de raming nader toegelicht.

De behoefte­raming is opgezet in een aantal stappen.

Methodiek

1 Het selecteren van wijken waar herstructurering nodig is, vanwege gesignaleerde negatief uitwerkende eenzijdigheid. Dit heeft geresulteerd in een selectie van 112 wijken in vier wijktypen in naoorlogse wijken en een selectie van ongeveer 58 wijken in vier typen vooroorlogse wijken.

2 Een berekeningsmethode is ontwikkeld waarmee de investeringen voor de verschillende naoorlogse wijken kunnen worden geraamd, inclusief de te verwachten opbrengsten en resterend tekort.

3 Van door gemeenten opgestelde wijkplannen voor naoorlogse wijken is nagegaan wat, conform de wijze van berekenen, de investeringen en opbrengsten zullen zijn. De uitkomsten zijn vertaald naar de per wijktype geselecteerde wijken.

4 Op grond van beleidsuitgangspunten van VROM met betrekking tot de herstructurering van de woningvoorraad is het ambitieniveau, ten opzichte van de uit de wijkplannen afgeleide praktijk­aanpak, nader bepaald.

5 Een berekening is gemaakt van de noodzakelijk geachte randvoorwaardelijke investeringen, die gemeenten moeten doen om het proces van herstructurering daadwerkelijk in gang te zetten. Uitgangspunt is dat marktpartijen pas instappen wanneer een rendements­perspectief wordt geboden.

6 Van de vooroorlogse wijken zijn geen wijkplannen beschikbaar. Daarnaast interfereert herstructurering met de gangbare stads­vernieuwings­aanpak. Om die reden is een aanvullende schatting gemaakt van herstructurerings­ingrepen voor de vooroorlogse wijken. Ook voor de kleine gemeenten zijn investeringen door gemeenten bijgeschat.

7 Tenslotte is bepaald welke gezamenlijk tekort gemeenten zullen ondervinden.

2.1. De wijkkeuze

2.1.1. Selectie van voor- en naoorlogse wijken

Het onderzoek «Naoorlogse wijken in beeld» geeft een wijktypologie voor ruim 500 wijken in de woonplaatsen met meer dan 30 000 inwoners, althans voor die wijken die overwegend na 1945 zijn gebouwd. Deze wijken, in totaal ongeveer 1,7 miljoen huishoudens omvattend, zijn onderscheiden in 7 wijktypen. Van de 7 wijktypen hebben drie een overwegend gunstig beeld als het gaat om een eenzijdigheid. Deze drie wijktypen (recente laagbouw gezinswijk, welvarende laagbouw­wijk, gemiddelde naoorlogse wijk) zijn daarom als voor de herstructurerings­opgave buiten beschouwing gebleven. De resterende 277 wijken zijn geordend op de, voor de typering gebruikte, dimensies welstand, woningtype en sfeer en overlast, die reeds sterk bepalend waren voor de indeling in wijktypen. Op vergelijkbare wijze zijn ook de vooroorlogse wijken geordend. Het onderzoek vooroorlogse wijken onderscheidt ongeveer 230 wijken in 8 wijktypen (0,9 miljoen huishoudens). Hiervan zijn 4 wijktypen buiten beschouwing gelaten die ook gunstig scoren op de genoemde dimensies. Dit zijn de historische wijken, de tuindorp- en parkwijken en de eigen huis en tuin-wijken.

Gebruik makend van een combinatie van negatieve scores op de genoemde drie dimensies zijn vier vooroorlogse en vier naoorlogse wijktypen geselecteerd, aangegeven in tabel 1.

Tabel 1 Wijktypen

Wijktype	totaal
verschaalde portiekwijken	53
vergijsde portiekwijken	65
recent gebouwde hoogbouw-doorgangswijken	85
centraal gelegen vroeg-naoorlogse wijken	74
overige wijktypen	238
Naoorlogs	515
vergrauwde grote stadswijken	34
vernieuwde grote stadswijken	19
ring '20-'40	22
overige wijktypen	153
Vooroorlogs	228
Alle typen	743

Bron: Naoorlogse wijken in beeld; RIGO, 1995; Vooroorlogse wijken in beeld; RIGO, 1997

Bij 167 wijken is sprake van een combinatie van ongunstige scores op de drie genoemde dimensies (negatief wat betreft «welstand», «woningstype» en «sfeer/overlast»): 112 naoorlogse en 58 vooroorlogse. De vooroorlogse wijken scoren ongunstiger dan de naoorlogse: hun rangnummers zijn in een gecombineerde selectie over de hele linie lager dan die van de naoorlogse. Bij deze selectie blijken de onderhoudsarme laagbouwswijken (vooroorlogs) en de centraal vroeg naoorlogse wijken (naoorlogs) niet c.q. nauwelijks vertegenwoordigd te zijn. Van zowel de vergrauwde grotestadswijken als de verschaalde portiekwijken blijken bijna alle wijken in de selectie voor te komen.

Over de wijktypen verdeeld ziet de selectie er als volgt uit:

Tabel 2 Selectie wijktypen

Wijktype	totaal	herstructurering	woningen
verschaalde portiekwijken	53	51	180 000
vergijsde portiekwijken	65	22	109 860
recent gebouwde hoogbouw-doorgangswijken	85	34	137 700
centraal gelegen vroeg-naoorlogse wijken	74	5	18 300
overige wijktypen	238	0	0
Naoorlogs	515	112	445 860
vergrauwde grote stadswijken	34	30	163 400
vernieuwde grote stadswijken	19	18	104 380
ring '20-'40	22	10	53 900
overige wijktypen	153	0	0
Vooroorlogs	228	58	321 680
Alle typen	743	170	767 540

Bron: Naoorlogse wijken in beeld; RIGO, 1995; Vooroorlogse wijken in beeld; RIGO, 1997.

Het totaal aantal huishoudens in de geselecteerde wijken ligt op 0,75 miljoen, ongeveer 12% van alle huishoudens. Van de vooroorlogse wijken

is een derde van de huishoudens in de selectie opgenomen, van de naoorlogse een kwart.

Kenmerkend voor de geselecteerde naoorlogse wijken is een relatief en absoluut gezien hoog aandeel van (sociale) huurwoningen en meergezinswoningen.

De wijken van de vooroorlogse selectie overlappen sterk met de stadsvernieuwingswijken. Bij de eerste helft van de geselecteerde wijken is 90% van de vooroorlogse en ruim de helft van de naoorlogse door de gemeente tot stadsvernieuwingswijk bestempeld. De dimensies die in naoorlogse wijken bepalend waren voor de selectie als herstructureringswijken, een ongunstige score op de dimensies welstand, woningtype en sfeer en overlast, komen in de vooroorlogse wijken vooral bij drie wijktypen naar voren: de vergrauwde grotestadswijk, de vernieuwde grotestadswijk en in mindere mate de ring '20-'40. De vernieuwde grotestadswijk onderscheidt zich door het aanzienlijke aandeel woningen van na 1980 (volgens «Vooroorlogse wijken in beeld» tegen 40%, in andere wijken rond 10%).

De vergrauwde en vernieuwde wijken vertonen overeenkomsten met de te herstructureren naoorlogse wijken in het grote aandeel van de sociale huursector (gemiddeld 60%) en van meergezinswoningen (meer dan 80%). De basisgedachte van de herstructurering, een vergroting van het aandeel van markt woningen, zou daarom ook op deze wijken van toepassing zijn. Als het gaat om de waardering voor de woonomgeving scoren deze twee wijktypen het ongunstigst. Daarbij komen vrijwel alle vergrauwde wijken en 80% van de vernieuwde wijken in de ruime selectie naar voren. In totaal omvat dit ongeveer 70 wijken met 220 000 woningen.

De ongunstige score sluit deels aan op de stadsvernieuwingsopgave die voor deze wijken nog voor de boeg ligt. Daarin kruist de behoefteeraming voor herstructurering met het stadsvernieuwingsbeleid.

Herstructurering zal in vooroorlogse wijken waar stadsvernieuwing nog moet worden uitgevoerd eerder de vorm krijgen van een andere invulling daarvan dan van een aparte operatie. In die gebieden kan een andere aanpak binnen de kaders van het stadsvernieuwingsbeleid worden uitgevoerd.

2.2. Investerings en opbrengsten

2.2.1 Elementen van de berekening

De investeringen in naoorlogse wijken zijn in beeld gebracht conform de BELSTATO-ramingen: grondproductie, woningverbetering, proceskosten, woonomgeving, etc. Tevens zijn de relevante delen uit de investeringsraming zoals weergegeven in het Prognose-model sociale sector erbij betrokken. Ten opzichte van de BELSTATO-ramingen zijn er enkele accentverschillen. De woningverbetering beperkt zich in de berekening van de herstructureringsopgave voornamelijk tot de sociale huursector. Verkoop van sociale huurwoningen kwam in BELSTATO nog niet aan de orde.

De gemiddelde kosten voor de behoefteeraming wijken af van die voor de stadsvernieuwing, door verschillen in uitgangssituatie: de naoorlogse wijken zijn overwegend in handen van sociale verhuurders, kennen een minder zware bouwkundige problematiek. De ratio van herstructurering ligt vooral in verminderde aantrekkelijkheid en als gevolg daarvan (te verwachten) problemen in de woningmarkt en concentratie van sociaal-economische problematiek. Nieuwbouw is erop gericht andere segmenten van de woningmarkt te bedienen. Deze nieuwbouw in de marktsector kan – zo is verondersteld – kostendekkend zijn (inclusief de

benodigde winstmarge), afgezien van eventuele afboekingen bij de corporaties. Bovendien is er vaak nog ruimte voor verdichting: bebouwing van onbebouwde terreinen.

Naast de BELSTATO-indeling heeft afstemming plaatsgevonden met de uitgangspunten voor het Prognose-instrument voor de sociale sector, waar het gaat om kosten en opbrengsten van sloop, aankoop, verkoop en verbetering/upgrading van het corporatiebezit.

Als bronnen voor de kostenkengetallen zijn gehanteerd:

- uitkomsten van de Herijking BELSTATO;
- referenties voor BLS (Besluit Locatiegebonden Subsidies);
- investeringsramingen voor de sociale huursector (prognosemodel);
- Kodal-gegevens over bouwkosten en grondkosten in huur- en koopsector.

De kostenkengetallen zijn daarbij wel gemiddelden, gebaseerd op brede inventarisaties van kosten in de praktijk.

2.2.2 Wijkplannen

Een inventarisatie van wijkplannen die in de afgelopen jaren zijn opgesteld geeft een beeld van de veranderingen die op lokaal niveau worden nagestreefd in naoorlogse wijken. Van de 112 wijken is op deze wijze een kwart in beeld gebracht en doorgerekend met het ontwikkelde model van investeringen en opbrengsten. Dit is vervolgens geëxtrapoleerd voor de overige driekwart, zoals aangegeven in tabel 3.

Tabel 3 Extrapolatie naar wijktype

wijktype	in wijkplannen	totaal per type	ophoogfactor
	soc. huurwoningen	soc. huurwoningen	
VERSCHRAALDE PORTIEKWIIJK	39 578	111 903	2,83
RECENTE HOOGBOUWWIIJK	25 907	92 593	3,57
VERGRIJSDE PORTIEKWIIJK	17 616	74 777	4,24
CENTRAAL VROEG-NAOORLOGS	4 876	11 450	2,35

Delen van de wijken ondergaan verandering, door sloop en nieuwbouw, functieverandering en verdichting. Andere delen worden geconsolideerd, door verbetering of een nieuwe positionering (upgrading en verkoop). In de wijkplannen ligt daarbij het accent op verbetering. De nieuwbouw compenseert de sloop in ruime mate: per saldo is sprake van een toename van de woningvoorraad. Het aandeel sociale huurwoningen daalt van 65% naar 59%.

De maatregelen en daarmee de investeringen in woonomgeving, infrastructuur en voorzieningen door de gemeenten zijn, verhoudingsgewijs, beperkt. Voor een bijdrage in de proceskosten wordt daarentegen reeds een aanzienlijk bedrag uitgetrokken.

2.3. Hoofdpijnen van het herstructureringsprogramma

2.3.1 Beleidsuitgangspunten naoorlogse wijken

De huidige praktijk, blijkend uit de geanalyseerde wijkplannen, is minder ambitieus als het herstructureringsprogramma dat in de beleidsbrief van 17 november 1995 is voorgesteld en in het Prognosemodel is verwerkt. Dit programma wordt overigens noodzakelijk geacht als wezenlijke impuls voor de herstructurering. Daarom is voor de raming van de behoefte aan herstructurering is een programma gekozen waarin op

een aantal onderdelen een intensivering is verondersteld voor naoorlogse wijken. Voor de vooroorlogse wijken en kleine woonplaatsen zij daaruit naar verhouding afzonderlijke investeringen en saldi afgeleid. Op de onderdelen van het bijgestelde programma wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

2.3.2 Verhouding sociale huur/marktsector bij nieuwbouw

Dit betreft de verhouding markt/sociaal en de verkoop van sociale huurwoningen. De nieuwbouw in de wijkplannen (vervanging en verdichting samen) kent een verhouding sociaal/markt van ongeveer 1:2. Hoewel dit een aanzienlijke verschuiving betekent ten opzichte van de feitelijke bouw in de afgelopen vijf jaar (toen 2:1), is in de optiek van VROM, mede gebaseerd op het overleg met de vier grote steden hierover, herstructurering meer gediend met een verhouding 5:95. In het herstructureringsprogramma is dit als uitgangspunt gekozen en is verondersteld dat bij verschuiving van sociale huur naar marktsector het woningaantal voor dit deel van de productie met 25% afneemt. In de marktsector wordt uitgegaan van een groter ruimtebeslag. Hierdoor komt het bouwprogramma iets lager te liggen.

2.3.3 Verkoop in naoorlogse wijken

De verkoop van woningen in de geanalyseerde wijkplannen blijft sterk achter. Tegenover de 30 000 te slopen woningen staan ongeveer 5000 te verkopen woningen. Mogelijk speelt daarbij een rol dat dit zich in de huidige praktijk goeddeels beperkt tot eengezinswoningen. Binnen de sociale huursector in de 112 wijken naar schatting een voorraad van zo'n 55 000–60 000 woningen. Daar staan, in deze wijken, ruim viermaal zoveel meergezinswoningen tegenover. Dit betekent dat een aanzienlijk aantal meergezinswoningen in dit programma meemoet. Dat vergt waarschijnlijk een andere aanpak dan tot nog toe gebruikelijk. In de raming is daarom uitgegaan van investeringen in een combinatie van upgrading en/of samenvoeging en dan verkoop.

In de berekening met het Prognose-model sociale sector is, op basis van de beleidsbrief van 17 november 1995 (TK-stuk 24 508, nr. 1), een verhouding 37 000 sloop tegen 78 000 verkoop aangehouden. In de behoefteraming herstructurering is voor de verkoop van woningen uitgegaan van deze verhouding; het verkoopprogramma is verhoogd naar 20 000 eengezins en 35 000 meergezinswoningen. Indien daarbij wordt uitgegaan van 15 000 samenvoegingen daalt de sociale sector door verkoop met 70 000 woningen, in plaats van de 5000 die uit de wijkplannen is afgeleid.

2.3.4 Aankoop particuliere huurwoningen

Naast de sociale verhuurders, die in de naoorlogse wijken een dominante positie hebben, kennen de geselecteerde wijken nog een aandeel van ongeveer 18% particuliere huurwoningen (ruim 70 000 woningen). Daarvan is ongeveer de helft, dus rond 9% in handen van institutionele beleggers. Een verkenning bij enkele beleggers leert dat ze niet actief richten op de herpositionering van dit bezit. Het is aannemelijk dat dit in nog mindere mate geldt voor de particuliere verhuurders.

Uit de interviews kwam naar voren dat het aandeel woningen en winkels van beleggers in die wijken slechts een klein deel uitmaakt van hun totale bezit. Enkele beleggers gaven aan in het geheel geen woningen in herstructureringswijken te hebben. Voor extra investeringen, woning (-of winkel)verbetering, upgrading, aankoop en verkoop of huuraanpassing heeft men geen algemene beleidslijnen, maar wordt een ad hoc en projectgerichte aanpak gehanteerd. Daarbij speelt telkens het te

behalen rendement een grote rol. Ook in de openbare ruimte wordt door beleggers wel geïnvesteerd, mits de investeringen op (korte of langere) termijn renderen.

Voor de aanpak van slechtere delen in het bezit van deze beleggers, en ook van de kleinere particuliere verhuurders, kan initiatief van de kant van gemeente of corporaties nodig zijn: aankoop en herontwikkeling van woningen of terreinen in aanvulling op de aanpak van de sociale huursector. In wijkplannen wordt hieraan betrekkelijk weinig aandacht besteed.

In een beleidsvariant is verondersteld dat in totaal 15 000 woningen, ongeveer 20% van deze particuliere voorraad, door sociale verhuurders wordt aangekocht. Ten dele zal deze aangekochte voorraad vervolgens onderdeel vormen van programma's voor sloop, upgrading en verkoop.

2.3.5 Ingrepen in de woningvoorraad

De aangegeven beleidsintensiveringen met betrekking tot aan- en verkoop en verschuiving naar de marktsector laten een aanzienlijke verschuiving zien in het aandeel van de marktsector. Uitgaande van nieuwbouw voor overwegend eigenaar-bewoners en eenzelfde doelgroep bij verkoop, verschuift bij het aangegeven programma een vijfde van de voorraad in deze wijken naar de bewoner.

De berekeningen op basis van de wijkplannen laten een lichte verschuiving zien in de richting van de marktsector. Het aandeel sociale huursector verschuift van 65% naar 59%. In de beleidsvariant is de verschuiving aanzienlijk: van 65% naar 42%. In deze variant ontstaat ook meer differentiatie in de wijken door een hoger percentage upgrading en verkoop.

Tabel 4 Programma in aantallen woningen en % van de voorraad

Ingrepen	Herstructurering 112 naoorlogse wijken	
WONINGVOORRAAD	445 900	(100 %)
TE VERBETEREN WONINGEN	65 700	(15 %)
TE «UPGRADEN» WONINGEN	3 600	(1 %)
SLOOP/ONTTREKKINGEN	30 100	(7 %)
SAMENVOEGING WONINGEN	15 100	(3 %)
NIEUWBOUW	49 700	(11 %)
vervanging	27 100	(6 %)
toevoeging	22 600	(5 %)
sociale huur	3 500	(1 %)
markt	46 200	(10 %)
VERKOPEN HUURWONINGEN	55 000	(12 %)
AANKOOP PART. HUURWONINGEN	15 000	(3 %)

Tabel 5 Verschuiving sociaal-markt: wijkplannen en beleidsvariant

Aandeel	Vóór herstructure- ring	Ná herstructurering
Woningvoorraad	445 900 won	465 600 won
Sociale huurwoningen	65 %	42 %
Particuliere huurwoningen	17 %	13 %
Eigen woningen	18 %	45 %

Ruim 10% nieuwbouw wordt toegevoegd aan de bestaande voorraad, terwijl een kwart tot een derde van de bestaande voorraad door aankoop, samenvoeging, verbetering en verkoop anders wordt gepositioneerd, zowel ten behoeve van zittende bewoners als om nieuwe woongegadigden aan te trekken. Sommige ingrepen kunnen dezelfde

woningen betreffen (aankoop, verbetering, verkoop gecombineerd) waardoor de veranderingen geconcentreerder en intensiever kunnen zijn.

2.3.6 Bedrijven en voorzieningen

De structuurversterking van de geselecteerde wijken zal zich ook moeten richten op het investeringsklimaat voor bedrijven en voorzieningen in de wijk. Waar daarvoor mogelijkheden liggen kan bij de herontwikkeling ook plaats gemaakt worden voor een verbeterd voorzieningenniveau (commerciële en maatschappelijke dienstverlening, recreatie) en ruimte voor werkgelegenheid. In de wijkplannen blijkt een beperkt deel van de grondproductie gericht te zijn op bedrijven en voorzieningen.

Veel kleinere winkelcentra in de naoorlogse wijken hebben te lijden van teruggang in koopkracht in de wijk. Daarnaast is er een tendens tot concentratie: versterking van de grote winkelcentra in deze wijken door modernisering, uitbreiding of flankerende ontwikkelingen (toevoegen woningbouw of bedrijvigheid). Er is een algemene tendens om vrijkomende winkelruimte te benutten voor uitbreiding van het voorzieningenniveau. Daarbij streeft men vooral naar kleinschalige zakelijke en maatschappelijke dienstverlening, die het woonklimaat in de wijken versterkt. Deze herontwikkeling is in een aantal aanpakplannen in het kader van het Grote-stedenbeleid opgenomen.

Op locaties die voldoende aantrekkelijk zijn (bereikbaar) kan vaak nog nieuwe bedrijvigheid worden aangetrokken. Anderzijds streeft men naar het vertrek van bedrijven die overlast veroorzaken. De naoorlogse wijken worden gekenmerkt door een sterke tot eenzijdige nadruk op het wonen. Toevoeging van niet-woonfuncties vergt de ontwikkeling van een daarvoor uitnodigend vestigingsklimaat. Ten opzichte van stadsvernieuwingsgebieden hebben de naoorlogse wijken het voordeel dat de bereikbaarheid vanuit hoofdwegen beter is.

In het algemeen is te verwachten dat de herontwikkeling door marktpartijen ter hand wordt genomen waar dit levensvatbaar is. Indien dit niet het geval is vindt in de regel verschuiving plaats naar woonbestemmingen, hetgeen de opbrengstmogelijkheden en de waardering voor de locatie in de regel uit economisch oogpunt zal verlagen.

Voor gemeenten en corporaties kan een rol zijn weggelegd om de herontwikkeling in de ene of andere richting te bespoedigen: door meer expliciete aandacht in wijkplannen en overleg met de betrokken eigenaren. Sommige locaties bieden voldoende vestigingsvoorwaarden voor bedrijven en voorzieningen, door een goed bereikbare ligging en de voordelen die op termijn te verwachten zijn van een structuurversterking van het wonen. Verondersteld wordt dat gemeenten een actievere rol zullen vervullen bij zowel bedrijfsbeëindiging en -verplaatsing als bij de ontwikkeling van nieuwe gebieden met gunstige vestigingsvoorwaarden. Dit heeft zowel betrekking op vooroorlogse als naoorlogse wijken. In de Herijking BELSTATO kwam naar voren dat het aandeel van niet-woonfuncties in de nieuwbouwplannen in de stadsvernieuwing hoger ligt dan in de oorspronkelijke BELSTATO-raming is verondersteld. Er lijkt een ontwikkeling op gang naar een grotere menging van wonen en werk in bestaand stedelijk gebied.

De structuurversterking van zowel voor- als naoorlogse wijken is gebaat bij investeringen van bedrijven en instellingen die de aantrekkelijkheid van de wijk en de relatieve positie in stad en regio verbeteren. In het programma voor herstructurering is voornamelijk ingezet op ondersteuning van het proces. Hiervoor is ca f 100 miljoen begroot.

2.3.7 Planvorming

De ontwikkeling van plannen voor de te herstructureren wijken vergt samenwerking tussen gemeente, corporaties, marktpartijen en bewoners. In tegenstelling tot de stadsvernieuwing is de gemeentelijke rol minder sturend: de woningeigenaren zijn sterk bepalend in de keuze van de wijkontwikkeling. De planvorming is daarmee des te belangrijker om het kader voor de verschillende partijen vorm te geven. Het rijk kan de integrerende rol, die planvorming heeft, ondersteunen met een stimuleringsbijdrage. Deze planvorming omvat een beschrijving en analyse van de wijk, de ontwikkeling van voorstellen voor een fysieke en sociale aanpak van de wijk, consensusvorming over deze aanpak, uitmondend in (deel)afspraken tussen de betrokken partijen. Daarbij zal geregeld terugkoppeling nodig zijn naar de achterban. Vooral de bewonersvoorlichting vergt veel tijd en geld.

Het planproces vergt minstens 6 maanden en bij aanzienlijke tegenstellingen langer. De kosten van deze planvorming zijn op wijkniveau te ramen op 0,5 tot 1,0 miljoen voor onderzoek, analyse, ontwerp en opstellen maatregelenpakket, inclusief raming van kosten en opbrengsten. Bij 112 wijken vergt dit dan naar schatting 84 miljoen.

De uitvoeringsfase die daarop volgt wordt vaak aangestuurd door een wijkbureau: een of twee mensen die permanent de voortgang bewaken, op locatie. Voor 112 wijken kunnen de kosten hiervan worden geraamd op 10 miljoen per jaar. Stellen we de levensduur van een wijkbureau op 5 tot 10 jaar, dan gaat hiermee ook een bedrag van 84 miljoen gemoeid.

2.3.8 Verbetering woonomgeving en infrastructuur

Een aantrekkelijk investeringsklimaat voor de marktsector vergt ook investeringen in de bestaande woonomgeving. De marktsector is gevoelig voor de ontwikkeling van het imago van een buurt. De investeringen in woonomgeving kunnen worden onderscheiden naar micro, in de directe omgeving van de woning, zoals privatisering van de openbare ruimte voor en achter de woning (erfafscheidingen, herinrichting trottoirs) en macro, op buurt en wijkniveau: veranderingen in wegen en waterpartijen, veranderingen in parkeervoorzieningen. Daarbij is een onderscheid te maken tussen woonomgeving en infrastructuur.

De nieuwe woninginrichting op VINEX-uitleg is ten behoeve van de BLS-ramingen geschat op f 6000 per woning, exclusief overhead en BTW. Inclusief is dit f 8600. In de bestaande woonomgeving zijn er delen waar niet alles hoeft te worden verbeterd. Anderzijds vergt een nieuwe woonomgeving in bestaande wijken soms ook meer investeringen dan op een maagdelijke uitleglocatie.

De ingrepen in de woonomgeving zijn als gezegd te verdelen in:

micro-investeringen:

het herinrichten van de directe woonomgeving rondom de woningen. Dit omvat naar schatting een kwart van de meergezins sociale huurwoningen (alleen op maaiveld). De kosten zijn geraamd op f 2 000 per begane grondwoning. Dit omvat ingrepen als het aanleggen van privé-groen (voor- en achtertuinen), het maken van een trap van woning naar tuin, erfafscheidingen op koppen van blokken, verleggen van trottoirs.

macro-investeringen:

het verbeteren van de woonomgeving op buurt- en wijkniveau: speelplaatsen, verlichting, verbetering toegankelijkheid, nieuwe groen-,

watervoorzieningen. Hiervoor is een bedrag voor de woonomgeving geraamd van f 2500 per bestaande woning. Voor de infrastructuur bedraagt dit ongeveer f 930. Dit betreft ingrepen als het veranderen van het stratenpatroon op buurtniveau, veranderingen in het parkeerareal en verplaatsen van trottoirs.

Tabel 6 Investerings in de woonomgeving en infrastructuur

In combinatie met	Aantal woningen	type verbetering	woonom- geving; x f 1 mln	infrastruc- tuur; x f 1 mln
ONGEWIJZIGDE SOCIALE HUUR	96 625	micro+macro	290	90
TE VERBETEREN SOCIALE HUUR	65 706	micro+macro	197	61
af: geen micro eengezins- woningen			- 15	
NIEUWBOUW MARKT NIEUWBOUW SOCIALE HUUR	46 151	in grondkosten		
UPGRADING EN VERKOOP AANGEKOCHT, PART. HUUR	3 632	in grondkosten		
58 649	micro+macro	176	55	
15 005	micro+macro	45	14	
75 026	macro	188	70	
79 049	macro	198	74	
TOTAAL			1 078	363

De geraamde kosten in de wijkplannen kwamen uit op 160 miljoen voor woonomgeving en infrastructuur. Bovenstaande raming op 1,4 miljard, hetgeen een fors hogere opgave impliceert.

2.3.9 Proceskosten

De herontwikkeling van delen van naoorlogse wijken veronderstelt dat bij sloop alle en bij verkoop een deel van de bewoners een andere woning krijgen. Een deel wil misschien de bewoonde woning zelf kopen. De sloop, upgrading en verkoop omvat naar schatting 87 000 tot 100 000 woningen, ofwel 20% tot 25% van de woningen. Dit vergt begeleiding van de bewoners, een aantrekkelijk alternatief woningaanbod en kostenvergoeding voor de verhuizing. Veronderstellen we dat 20% van de bewoners zelfstandig een andere woning betreft, dan moet voor de beleidsvariant toch nog voor 70 000 tot 80 000 huishoudens ondersteuning krijgen. De kosten van herhuisvesting zijn opgebouwd uit kosten voor:

- voorlichting en contactpersonen
- tijdelijke huisvesting
- verhuizen en herinrichting
- overig: onder meer ondersteuning bewonersgroepen

De herijking BELSTATO levert per te slopen woning een gemiddeld bedrag van f 5500 per woning. De verhuis- en herinrichtingskosten hebben daarin het grootste aandeel. Omgerekend over de aangegeven aantallen woningen vergt dit programma een bedrag van 385 tot 440 miljoen. De verhuiskostenvergoeding is daarin vrij sterk gestegen. Daarnaast is rekening gehouden met bijdragen bij woningverbetering van in totaal 185 miljoen. Het totaal komt daarmee uit op 643 miljoen.

Naast proceskosten voor bewoners zijn er proceskosten voor bedrijven, winkels en voorzieningen. De herinrichting van winkelcentra en vervanging van bedrijfsfuncties voor andere zal in een aantal gevallen parallel moeten lopen aan de herstructurering van woongebieden. Voor de stimulering van bedrijfsverplaatsingen en -beëindiging en ter compensatie van overlast van het herstructureringsproces zal de gemeente

bijdragen kunnen verschaffen. Vergeleken met stadsvernieuwingsgebieden is de omvang van deze functies in de naoorlogse wijken veel beperkter. De omvang van deze proceskosten kunnen naar rato van de lagere investeringen in niet-woonfuncties worden geraamd op 92 miljoen (ongeveer f 6000 per woningequivalent, voor 15 000 woningequivalenten).

2.3.10 Vooroorlogse wijken

De herstructurering in vooroorlogse wijken vergt vergelijkbare of misschien nog zwaardere randvoorwaardelijke investeringen. Een belangrijk deel daarvan overlapt echter met de BELSTATO-opgave: vervangende nieuwbouw, woningverbetering, proceskosten, etc. Dat geldt echter niet voor de vernieuwde delen van wijken en voor de beheerwijken. Het aandeel vernieuwde woningen in de geselecteerde wijken kan worden geraamd op 55 000 (50% van de vernieuwde grotestadswijken). Het aandeel van de beheerwijken is ongeveer 25 000 woningen. Voor deze gebieden kan het gemeentelijk tekort bij herstructurering worden geraamd op eenzelfde bedrag per woning als bij de naoorlogse wijken. Het gaat daarbij om naar schatting f 3950 per woning, totaal dus f 320 miljoen. Verondersteld is dat corporaties ook in deze gebieden een intensiever beleid met betrekking tot aankoop en verkoop gaan voeren.

2.3.11 Kleine woonplaatsen

Buiten de geselecteerde wijken is nog een gebied met ongeveer 30% tot 40% van de naoorlogse woningvoorraad buiten beschouwing gebleven. Reeds eerder is aangegeven dat in die gebieden eerder sprake zal zijn van een projectmatige aanpak dan van wijkplannen met hun complexe planvorming. Dit zal planvorming vergemakkelijken. Niettemin is ook daar sprake van gemeentelijke investeringen in woonomgeving, proceskosten ten behoeve van herhuisvesting van bewoners en bedrijven. Om die reden is rekening gehouden met een aanvullend bedrag aan randvoorwaardelijke investeringen, als negatief saldo van de opbrengsten van grondproductie en gemeentelijke investeringen van 235 miljoen (overeenkomstig het BELSTATO-aandeel voor kleine gemeenten).

In totaal vergt de overgang van het niveau van de wijkplannen naar ingrijpender herstructurering een extra bedrag van:

Tabel 7 Randvoorwaardelijke ondersteuning (prijspeil 1-1-1996)

Onderdelen van investeringen in randvoorwaarden	Investeringen in miljoenen gulden
PLANVORMING (onder OVERIG)	84
WIJKBUREAUS (onder OVERIG)	84
WOONOMGEVING	1 078
INFRASTRUCTUUR	363
PROCESKOSTEN WONEN	643
PROCESKOSTEN BEDRIJVEN, WINKELS, VOORZIENINGEN	92
TOTAAL NAOORLOGS	2 344
TOTAAL VOORORLOGS	316
TOTAAL KLEINE WOONPLAATSEN	235
EINDTOTAAL	2 895

B 3 RIJKSBELEID EN STEDELIJKE Vernieuwing

3.1. Grote-stedenbeleid

De grote steden zijn belangrijke motoren in het economische, sociale en culturele leven.

Nieuwe, kansrijke ontwikkelingen op deze terreinen doen zich vaak het eerst in de grote steden voor. Tegelijkertijd wordt de vitaliteit van de grote steden bedreigd: het woon- en werkklimaat staan er onder druk. In verband met de slechte bereikbaarheid en het ruimtegebrek trekken bedrijven weg uit de (centra van de) steden; woningzoekenden met midden- en hogere inkomens trekken weg uit de centrumstad. De grote steden worden geconfronteerd met een relatief groot aantal, elkaar versterkende problemen.

Als antwoord op zowel de kansen als de bedreigingen zijn het kabinet en de grote steden het zogeheten Grote-stedenbeleid (GSB) gestart. Dit beleid is onder andere gericht op het versterken van de economische structuur en de vitaliteit van steden en op het bestrijden van achterstanden en het versterken van de sociale structuur. Wat het tweede punt betreft wordt voortgebouwd op de Sociale Vernieuwing. Het eerste punt vormt volgens het kabinet en de steden een noodzakelijke aanvulling op die aanpak. Immers, investeringen in sociale structuur hebben iets vrijblijvends op het moment dat voor werkzoekenden geen reëel perspectief bestaat op brede maatschappelijke deelname en op het vinden van (betaald) werk. Terwijl investeringen in de fysieke omgeving (woningen, openbare ruimte, groen, infrastructuur) gevaar lopen op het moment dat niet tegelijkertijd iets gedaan wordt tegen overlast, vernielingen, vandalisme en onveiligheid. Er moet dus ook geïnvesteerd worden in perspectieven op onderwijs en werk en in de sociale structuur. Daarom staat het GSB een integrale aanpak voor, zowel waar het de doelstellingen en de prioritering betreft, als waar het de (voortschrijdende) uitvoering betreft.

Deze integraliteit krijgt vorm op rijksniveau (afstemming regelgeving en prioriteitsstelling) en meer nog op lokaal niveau (prioriteitsstelling, fasering en uitvoering). Deze integraliteit betreft niet alleen een afstemming tussen de departementen, maar vooral ook tussen de lokale overheid en de betrokkenen op lokaal niveau (o.a. bewoners (-organisaties), woningcorporaties, politie, bedrijfsleven, scholen). De regierol van de gemeente in dit proces is van cruciaal belang. Van de gemeente wordt niet alleen een inhoudelijke afstemming met alle betrokkenen verwacht (alle neuzen één kant uit), maar ook een actieve rol m.b.t. het stimuleren van investeringen, door overtuiging en/of door middel van een – vaak geringe – eigen bijdrage. De rijksbijdragen moeten dan ook in dat licht gezien worden: de totale investeringsstroom die hiermee gegenereerd wordt is in vrijwel alle gevallen (veel) groter.

Het GSB richt zich op de vier grootste steden van Nederland (G4) en op 21 middelgrote steden (aanvankelijk de G15, door de Kamer zijn daar zes steden aan toegevoegd). Tussen het Rijk en de steden zijn in 1995 convenanten gesloten (G4, G15; met de G6 zijn in december 1996 afspraken gemaakt in aanvulling op het G15-convenant). In deze convenanten zijn gemeenschappelijke doelstellingen geformuleerd en zijn afspraken over rijksbijdragen en over output vastgelegd. Die output-afspraken hebben overigens óók betrekking op beleidsterreinen waarvoor geen extra rijksbijdrage beschikbaar is gesteld.

Het Grote-stedenbeleid kent een aantal brede invalshoeken of thema's: werk en inkomen, onderwijs, leefbaarheid en veiligheid, zorg en opvang

en stadseconomie. Naast de «grote» samenhang (investeren in fysieke en sociale infrastructuur) is er een directe samenhang tussen stadsvernieuwing en het thema leefbaarheid en veiligheid. Dit thema gaat uit van een gebiedsgerichte aanpak gericht op preventie, beheer en onderhoud. Met name door de G15 wordt in dit kader tevens gewerkt aan integrale lange termijn visies voor de wijken inclusief eventuele herstructurering.

Het stadsvernieuwingbeleid en het Grote-stedenbeleid dragen complementair bij aan de integrale revitalisering van de (grote) steden, waarbij het verbeteren van de bereikbaarheid de belangrijke derde schakel is. Daarbij is de fysieke staat van de voorraad en de wijken vertrekpunt en treedt nu een verbreding op naar de bevolkingsopbouw in de wijken (doorbreken van dreigende trends naar wijken met een eenzijdig perspectief-arme bevolking). Vanuit het Grote-stedenbeleid wordt er vooral aan de economische en sociale structuur van de steden gewerkt. Het thema «leefbaarheid en veiligheid» is een scharnier tussen beide beleidsterreinen. De aanpak op beide terreinen toont veel verwantschap; lange termijn ontwikkelingen, procesmatige aanpak, betrokkenheid bewoners en «derden» (in beide gevallen spelen woningcorporaties een belangrijke rol) – ook in financieel opzicht – en integraliteit. De convenanten met de G4, de G15 en de G6 gelden voor deze kabinetsperiode. Alom wordt erkend dat er een noodzaak is tot een langdurige betrokkenheid van het Rijk bij de revitalisering van de grote steden. Daarom ligt het in de verwachting dat ook een volgend kabinet een beleid (inhoudelijk en financieel) zal voeren, gericht op de (grote) steden.

In dit kader is ook de bestuurlijke vernieuwing van belang. Regionale samenwerking op bestuurlijk niveau op o.a. de gebieden woningbouw, locatie-ontwikkeling, uitvoering economische zaken en verkeersinfrastructuur staat daarbij voorop. Realisatie van deze bestuurlijke vernieuwing is van cruciaal belang voor de grootstedelijke ontwikkeling en daarbinnen vooral voor de herstructureringsopgave. Vooral voor de laatste opgave is sturing op de regionale woningmarkt van groot belang.

3.2. Ruimtelijk beleid (VINEX)

Het ruimtelijk beleid volgens de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) is gericht op het bundelen van woningbouw en voorzieningen, zowel binnen als buiten de stadsgewesten. Het restrictief beleid in de open ruimten vormt de contramal van dit «compacte-stadsbeleid». Op deze wijze wordt onnodige mobiliteit vermeden en wordt het stedelijk draagvlak versterkt. Woningen, werkgelegenheid en voorzieningen dienen in de stadsgewesten op zodanige afstand van elkaar te worden gesitueerd dat de bereikbaarheid met fiets en openbaar vervoer optimaal is. Allereerst moeten de mogelijkheden in het stedelijk gebied worden benut, vervolgens aan de rand ervan en pas daarna verder weg gelegen mogelijkheden.

Het beleid is tevens gericht op het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte (dagelijkse leefomgeving).

Het stadsvernieuwingsfonds maakt de uitvoering van de VINEX-opgaven mede financieel mogelijk. In de VINEX gaat het ondermeer om het verbeteren van de dagelijkse leefomgeving en het uitvoeren van de verstedelijking. Meer marktwoningen, bij voorrang te bouwen in en aan bestaand stedelijk gebied, is daarbij een belangrijk thema. Met de samenloop met BELSTATO is rekening gehouden bij de VINEX-uitvoeringsafspraken.

Het Rijk heeft met de zeven kaderwet-gebieden, en met de provincies voor wat betreft de overige stadsgewesten, afspraken gemaakt over de te

realiseren woningbouwaantallen, grondkosten in het kader van het Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS), bodemsanering en infrastructuur voor openbaar vervoer. Een belangrijk deel van de aanvullende woningbouw (ruim 25%) wordt binnenstedelijk gerealiseerd, vooral met stadsvernieuwingsmiddelen.

Actualisering

De partiële herziening van de Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (PKB-NRB), waarvan deel 1 op 20 december 1996 aan de Tweede Kamer is gezonden (TK 1996–1997, 25 180, nr. 1) betreft een uitbreiding van het bestaande VINEX-beleid met een nieuwe uitvoeringsperiode (2005–2010). Voor die vijf jaar worden nieuwe verstedelijkingsafspraken met provincies en regio's nagestreefd. De provincies en regio's bepalen de verstedelijkingsrichting. Het Rijk bepaalt de hoofdkaders: de opgave, de in te zetten rijksmiddelen en de ruimtelijke hoofdstructuur.

In het kader van deze actualisering zullen ook financiële afspraken over de uitvoering worden gemaakt, die gelijktijdig met het uitbrengen van deel 3 van de partiële herziening gepubliceerd zullen worden. Die afspraken zullen voor de periode 2005–2010 mede de bouw van woningen in bestaand stedelijk gebied omvatten. Uit opgaven van de andere overheden blijkt dat mogelijk tot 40 procent van de opvang van de opgave binnen de stadsgewesten zou kunnen plaatsvinden. Het bundelingsbeleid en het streven naar compacte verstedelijking zijn in de ontwerp-PKB nogmaals benadrukt. Een kwaliteitssprong voor steden als geheel, en het oplossen van structurele ruimtelijke problemen van de stad door middel van intensief en meervoudig ruimtegebruik, hebben de voorkeur boven het ontwikkelen van nieuwe uitleg-locaties. In de toelichting tekent de regering daarbij aan, dat er grenzen zijn waarbij de kwaliteit van het bestaande stedelijk gebied niet meer gebaat is bij verdere verdichting. De randvoorwaarden voor verdichting hebben te maken met het behoud van aanwezige en de toevoeging van nieuwe bedrijvigheid, met het zorgen voor voldoende groenvoorzieningen in de stad, en met het behoud van een gedifferentieerde bevolkingsamenstelling en verbetering van de sociale structuur. Daartoe zullen binnen de steden meer woningen in de marktsector moeten worden gebouwd, in sommige gevallen in een lagere dan de bestaande dichtheid.

3.3. Volkshuisvestingsbeleid

Essentieel voor de vitaliteit van de steden is dat de woningvoorraad evenwichtig en van goede kwaliteit is, dat de bewoners zich in de buurt en in de stad thuis voelen, dat de stad aantrekkelijk is voor alle inkomensgroepen en dat ook de lage inkomens voldoende keuzemogelijkheden hebben. Daaraan kan het volkshuisvestingsbeleid een belangrijke bijdrage leveren.

Het volkshuisvestingsbeleid is gericht op de versterking van het economisch draagvlak en de verbetering van de sociale structuur en de bevordering van de leefbaarheid van buurten en wijken.

Aanpak bestaande woningvoorraad

De bestaande woningvoorraad en het goed functioneren daarvan is voor de stedelijke ontwikkeling van essentieel belang. Niet overal voldoet de bestaande voorraad echter aan de hedendaagse eisen. Naast gemeentelijk stadsvernieuwingsbeleid en herstructureringsmaatregelen zijn voorlichting en kennisoverdracht, en vooral flankerend (juridisch)

instrumentarium van toenemend belang bij het aanpakken van de voorraad.

Uit de herijkingsonderzoeken blijkt dat met name de verbetering van de particuliere huursector achterblijft bij de verwachtingen in de nota BELSTATO. Knelpunten die gemeenten hier ervaren zijn: het moeilijk kunnen bereiken van eigenaren door de versnippering van het bezit, het niet investeren in de voorraad door de grote druk op de woningmarkt, het ontbreken van een visie op toekomstige investeringen in de voorraad en het gebrek aan kennis en deskundigheid over verbetermogelijkheden. Gemeenten zoeken naast subsidiëring naar andere mogelijkheden om particuliere verhuurders aan te sporen tot verbetering van hun bezit. Het gebruik van het juridische instrumentarium spitst zich toe op het aanschrijfinstrument en het splitsingsregime/appartementsrecht in relatie tot de aanpak van verenigingen van eigenaars (VVE's). Deze instrumenten, die als uiterste dwangmaatregelen moeten worden gezien, worden over het algemeen pas ingezet als gebleken is dat minnelijk overleg met de eigenaar niet tot resultaat zal leiden.

Aanschrijven

Aanschrijven (op grond van de Woningwet) heeft twee belangrijke voordelen. Bij het wegwerken van «rotte» plekken in buurten kan de betreffende woning in het geheel van de wijk- of buurtverbetering worden meegenomen, waarmee de negatieve uitstraling een halt kan worden toegeeroepen. Een bijkomend voordeel is dan dat de investeringen in de overige delen van de buurt niet teloor gaan. Een ander voordeel is de handreiking die wordt gegeven naar subsidie en/of financiering van de verbetering van de betreffende woning.

Splitsingsregime/appartementsrecht

In de praktijk blijken VVE's vaak moeilijk bereikbaar te zijn als het gaat om onderhoud en verbetering van panden/complexen. De gemeenten hebben de mogelijkheid om VVE's aan te schrijven als de onderhoudstoestand dat nodig maakt. Dat doet zich vooral voor bij slecht functionerende of niet actieve verenigingen, en eigenaren die hun verplichtingen niet nakomen. In zulke VVE's worden zaken meestal ad hoc geregeld en zijn maatregelen moeilijk tot stand te brengen. Oorzaken zijn gebrek aan bouwkundige kennis, onwetendheid over het appartementsrecht, ontbreken van lange termijn visies, geen inzicht op de exploitatie en de positie van het bezit op de woningmarkt.

Bij het strategisch verbeteren van wijken en buurten zijn gemeenten er bij gebaat dergelijke VVE's te activeren om hun bezit aan te pakken. Daartoe zijn door de SEV een aantal bruikbare maatregelen aangedragen voor preventie, ondersteuning, financiële steun en interventie.

Effectiviteit inzet instrumentarium

Voor de gemeentelijk stadsvernieuwingspraktijk is het van groot belang dat zoveel mogelijk partijen worden gestimuleerd om hun woningbezit te verbeteren. Het zal vaak nodig zijn dat gemeenten maatregelen treffen, variërend van voorlichting tot het aankopen van appartementen, om VVE's te stimuleren.

Het aanschrijfinstrument kan als stok achter de deur worden gebruikt om onwillige eigenaren over de streep te trekken. Aanschrijven betekent een ingreep van de overheid op particulier eigendom. Dit vereist het zorgvuldig waarborgen van rechtszekerheid. Uit de evaluatienota

Woningwet Bouwbesluit is gebleken dat een deugdelijke motivering door de gemeente cruciaal is. Het is daarom verheugend dat de VNG het initiatief heeft genomen tot meer voorlichting op dit terrein. VROM is desgewenst bereid daarbij ondersteuning te bieden.

Wijzigingen in de huurprijswetgeving ten aanzien van achterstallig onderhoud zullen burgers de mogelijkheid bieden om huurverlaging – tot 25% van de maximaal redelijke huur – te vragen. Het wetsvoorstel ligt bij de Raad van State. De wetswijziging biedt een effectief en snel alternatief om verhuurders te prikkelen hun bezit goed te onderhouden.

Sociale woningbouw, woningverbetering en herstructurering

Teneinde het economisch draagvlak van de steden te versterken en de sociale structuur te verbeteren moet de stad aantrekkelijker worden voor huishoudens met hogere inkomens. Daarbij is het belangrijk dat een sterke ruimtelijke concentratie van bevolkingsgroepen met weinig sociaal-economische perspectieven wordt tegengegaan. Het is daarom van belang dat zowel in het bestaand stedelijk gebied als in de nieuwe uitleggebieden (VINEX-locaties) een gedifferentieerde woningvoorraad tot stand wordt gebracht. In het bestaand stedelijk gebied gaat het om toevoeging van duurdere (koop)woningen om de hogere inkomens aan te trekken of vast te houden en in het kader van de VINEX-afspraken wordt daarbij uitgegaan van 30% sociale nieuwbouw in de nieuwe uitleggebieden.

Om een gedifferentieerde woningvoorraad in het bestaand stedelijk gebied te stimuleren is de Tijdelijke Herstructureringsregeling met ingang van 1997 in werking getreden, waarvoor op termijn structureel een jaarbudget van f 65 mln. beschikbaar is.

Daarnaast kan voor sociale nieuwbouw in nieuwe uitleggebieden en voor de verbetering van vooroorlogse woningen gebruik worden gemaakt van het – laatstelijk in 1995 gewijzigde – Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS). In het BWS wordt de rijks-programmering en -subsiëring van nieuwbouw (sociale huurwoningen), woonwagens en standplaatsen en ingrijpende verbetering van vooroorlogse particuliere huurwoningen (verbeterkosten van f 50 000 of meer per woning) geregeld. De regeling is decentraal van opzet. De rijksbemoëienis is beperkt tot sturing op hoofdlijnen. Het zwaartepunt ligt daarbij op in algemene termen verwoorde beleidscriteria (kerncriteria). Deze kerncriteria liggen ten grondslag aan de verdeling in het voorlopige programma over de provincies, het provinciale verdeeladvies en de besteding van de budgetten.

Voor de periode 1997 t/m 2003 zijn nog gemiddeld 9500 sociale woningen per jaar geprogrammeerd voor de bouw van sociale woningen in de VINEX-gebieden. Verder is in 1997 het landelijk budget gevoed met middelen om de bouw van binnenstedelijke markt woningen te stimuleren. De beschikbaar gestelde middelen voor ingrijpende voorzieningen aan huurwoningen zijn structureel verlaagd tot het niveau van de realisaties in 1995.

Om de bouwopgave in de VINEX-gebieden te realiseren worden subsidies verstrekt op grond van het Besluit Locatiegebonden Subsidies. Locatiegebonden Subsidies zijn van belang om mogelijk te maken, dat bouwlocaties op een zodanige wijze worden ontwikkeld, dat tegemoet wordt gekomen aan de woningbouwbehoefte, passend binnen het planologisch beleid. Locatiegebonden subsidies worden zowel verstrekt voor locaties in bestaand stedelijk gebied als nieuwe uitleggebieden: deze zijn in de daartoe strekkende VINEX-contracten opgenomen.

3.4. Milieubeleid

Algemeen

De milieukwaliteit in de steden staat in toenemende mate in de belangstelling. Bij stedelijke vernieuwing en herstructurering spelen naast sectorale milieudoelstellingen tal van andere factoren en doelstellingen een rol. Besluitvorming over stedelijke gebieden vraagt een afweging van vaak uiteenlopende belangen en betrokkenheid van verschillende bestuurlijke niveaus.

Dit komt tot uiting in projecten als:

- Stad en Milieu (oplossing voor de paradox van de compacte stad)
- Modernisering Instrumentarium Geluidhinder (MIG)
- Beleidsvernieuwing Bodemsanering (Bever)
- Plan van Aanpak Stedelijke Luchtkwaliteit
- Plan van Aanpak Goederenemplacementen (PAGE)
- Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen (dubo).

Deze projecten worden hieronder toegelicht.

Het ministerie van VROM houdt zich op diverse manieren bezig met de vraag of voor stedelijke gebieden wellicht gebiedsgerichte, locatie-specifieke milieudoelstellingen of normen zouden moeten gelden, dan wel een grotere gemeentelijke beleidsvrijheid soelaas kan bieden in situaties waarin veel uiteenlopende belangen moeten worden afgewogen. Het merendeel van de genoemde projecten is gericht op een herijking van de milieudoelstellingen en van de bestuurlijke verhoudingen bij beleid en uitvoering; of probeert, zoals één project (PAGE), landelijke oplossingsrichtingen aan te dragen waarmee betrokkenen op lokaal niveau verder kunnen in vergunningverlening en ruimtelijke ordening met behoud van ieders bevoegdheid.

Voorts besteden de meeste projecten aandacht aan de effectiviteit van het instrumentarium. Verder staan de financiële, juridische en technische aspecten en de afweging en integratie van doelstellingen op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening etc. centraal.

Waar het accent de afgelopen decennia heeft gelegen op sectorale doelstellingen en regelgeving per milieucompartiment, zal de huidige ontwikkeling naar verwachting leiden tot een brede visie op stedelijke milieukwaliteit en op de relatie daarvan met andere stedelijke beleidsdoelen.

Stad en Milieu

Het in Nederland breed onderschreven compacte-stadbeleid heeft belangrijke voordelen: maximale benutting van de potentie en voorzieningen in de bestaande steden, minimale consequenties voor natuur en landschap, mobiliteit, ruimte- en energiegebruik. De concentratie van functies en gebouwen in de stad kan echter ook tot vervuiling, stank, lawaai en gebrek aan groen leiden, en op gespannen voet staan met een goede kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Voor deze spanning («de paradox van de compacte stad») biedt het project Stad en Milieu een oplossingsrichting.

Essentie daarvan is dat gemeenten meer vrijheid en verantwoordelijkheid wordt gegeven om een integrale afweging van alle betrokken belangen te maken en gebiedgericht maatwerk te leveren. Gemeenten moeten in een zo vroeg mogelijk stadium milieubelangen in het planproces integreren en binnen de wettelijke milieuregels de best mogelijke oplossingen zoeken.

Indien desondanks milieunormen en -procedures in de weg staan van een goed totaalresultaat, kunnen gemeenten in uitzonderingsgevallen van die milieuregels afwijken.

Alvorens deze zogenoemde Stad en Milieubenadering (met name de

afwijking van milieuregels) in de wet vast te leggen en daarmee voor alle gemeenten toegankelijk te maken, wordt er vanaf voorjaar '97 gedurende enkele jaren in 25 steden mee geëxperimenteerd. Deze experimenten hebben betrekking op reconstructie van binnenstedelijke locaties, stationsomgevingen, verouderde bedrijfsterreinen en voor- en naoorlogse wijken.

Modernisering Instrumentarium Geluidhinder (MIG)

De doelstelling van het geluidbeleid is het voorkomen en beperken van geluidhinder in de woonomgeving en binnen woningen. Het project MIG wil een doeltreffender en doelmatiger realisatie hiervan bevorderen. Dat vraagt om een beleidsinstrumentarium dat meer mogelijkheden biedt voor maatwerk en voor een meer integrale belangenafweging op het daarvoor geschikte bestuursniveau. Het instrumentarium moet de regeldruk verlagen en zelfregulering en marktwerking bevorderen. Het moet bovendien kunnen rekenen op draagvlak bij de partijen die bij de uitvoering zijn betrokken.

Plan van Aanpak Stedelijke Luchtkwaliteit

Er bestaat op verschillende overheidsniveaus behoefte aan een plan van aanpak voor de uitvoering van het luchtkwaliteitsbeleid, waarin afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Die behoefte komt voort uit het streven naar integratie van beleid om optimale leefkwaliteit te realiseren, en uit discussies over de aansturing van milieubeleid (overlaten of overdragen). De ambitie van dit project is ervoor te zorgen dat luchtkwaliteitsaspecten op een goede manier worden betrokken in afwegingen op verschillende overheidsniveaus. Daarop zal ook het (beschikbare) instrumentarium ingericht worden.

Plan van Aanpak Goederenemplacementen (PAGE)

Het project PAGE heeft betrekking op 24 binnenstedelijke goederenemplacementen, waar als gevolg van (de ontwikkeling in) het vervoer in combinatie met de (ontwikkeling van de) omgeving een verhoogd extern veiligheidsrisico is of dreigt. In het Plan van Aanpak worden maatregelen voorgesteld en wordt een kader geboden waarbinnen de lokale overheden mogelijkheden krijgen voor het vinden van oplossingen voor knelpunten. Daarbij wordt voldaan aan de normen voor individueel risico en zoveel mogelijk aan die voor groepsrisico, maar ook voldoende beleidsruimte voor lokale overheden gecreëerd voor een evenwichtige afweging tussen milieu en andere belangen (ruimtelijke ordening, verkeer, economie e.d.).

Beleidsvernieuwing Bodemsanering

Bodemsanering hoort een vanzelfsprekend onderdeel te zijn van de ruimtelijke en economische ontwikkeling van een gebied. De afgelopen jaren is een aantal initiatieven genomen (b.v. adviescommissie Welschen over het omgaan met bodemverontreinigingen in het stedelijk gebied en Project Beleidsvernieuwing Bodemsanering, BEVER) om zo'n integratie mogelijk te maken. Zonder het strategische uitgangspunt van een multifunctionele bodem los te laten, zijn daarmee mogelijkheden geschapen om de te realiseren bodemkwaliteit nauwer te koppelen aan de huidige en beoogde functie van een gebied. Dit is ondermeer uitgewerkt in de door VROM onderschreven methodiek van «bouwen op verontreinigde grond» (VNG publicatie) en in de mogelijkheden tot hergebruik van licht verontreinigde grond. Daarmee is de beleidsruimte van de andere overheden om tot integratie te komen vergroot en verduidelijkt. Ook wordt, juist op het niveau van provincies en gemeenten, gewerkt aan een

betere afstemming en coördinatie van procedures in het kader van de Wet Bodembescherming, Wet Ruimtelijke Ordening, Wegenwet en Wet Milieubeheer.

Dubo

Na een aantal jaren waarin het duurzaam bouwen (dubo) op experimentele basis is gestimuleerd, is duidelijk geworden dat de opgedane kennis en ervaring breed toepasbaar zijn. Met de introductie van het eerste (tweejarige) Plan van Aanpak Dubo in 1995 is dan ook de sprong gemaakt van experiment naar de reguliere bouw in de volle breedte. Uitgangspunt is: iedere nieuwe woning een dubo-woning. Evenzeer richt het plan van aanpak zich op de bestaande voorraad; daar gaat het onder meer om aanpassingen gericht op duurzaam gebruik. De Dubo-aanpak is uitdrukkelijk gericht op samenspel tussen marktpartijen en overheid.

Duurzaam Bouwen betekent dat in alle fasen van het bouwproces, dus van initiatief- tot beheerfase, het milieuaspect in meest brede zin een vaste plaats heeft in de besluitvorming. In het PvA dubo zijn 12 DuBo-speerpuntprojecten aangewezen, die zijn gegroepeerd tot vier sporen: harmoniseren (standaardpakket en informatie), realiseren (toepassing en demonstratieprojecten), consolideren (regelgeving en fiscalisering) en prepareren (onderwijs en lange termijnbeleid). Alle twaalf speerpunten zijn direct of indirect gerelateerd aan BELSTATO. Op één daarvan, de tijdelijke stimuleringsregeling, wordt hieronder specifiek ingegaan. Thans wordt het eerste PvA geëvalueerd. Op basis daarvan wordt bezien wat de strekking moet zijn van een eventueel tweede PvA DuBo, uit te brengen in 1997.

Met ingang van maart 1996 is, in het kader van speerpunt «Dubo in de bestaande voorraad» de Tijdelijke stimuleringsregeling dubo van kracht voor de periode t/m 31 december 1998. De regeling is bedoeld voor de meerkosten van vooral energiebesparing, geluidwerende voorzieningen (burenlawaaai), binnenmilieu (vocht en gassen) en waterbesparing bij verbetering van bestaande woningen. Het budget voor de regeling is op initiatief van de Tweede Kamer van f 137,5 miljoen verlaagd naar f 125 miljoen. De gemiddelde subsidie bedraagt f 2 500 per woning voor totaal 50 000 te verbeteren woningen. De regeling geldt voor huurwoningen van vóór 1980, zodat de grote steden er relatief veel van krijgen. De vier grote stadsgewesten ontvangen gezamenlijk 36,7% van het budget, waarvan de vier grote steden totaal 24% krijgen bij een gezamenlijke aandeel in de voorraad van 15%.

3.5. Bedrijvigheid

Meer menging van wonen en werken binnen stedelijke gebieden is nodig voor een veelzijdige economie. Dat draagt tevens bij aan beperking van de mobiliteit. Eenzijdige woongebieden kunnen veranderd worden in gemengde woon-werkgebieden en er is meer ruimte voor bedrijvigheid nodig. Incourante kantoorgebouwen, leegkomende scholen en dergelijke kunnen verbouwd worden tot goed betaalbare bedrijfsverzamelgebouwen. Het voortouw ligt hier bij de lagere overheid en de markt, maar de rijksoverheid kan stimulerend optreden met onder andere regelgeving.

Bedrijven vinden in het stedelijk gebied vaak onvoldoende mogelijkheden om in een gunstige omgeving en tegen een aantrekkelijke grondprijs door te groeien. Zulke bedrijven blijven dan weg of vertrekken naar de rand van de stad, waar ze bovendien minder hinder van de files denken te hebben. Zo worden ze een stuk minder goed bereikbaar voor werkenden die in de steden wonen.

Veel bedrijfsterreinen en -gebouwen hebben al een lange geschiedenis achter de rug. Aan zo'n complex is vaak af te zien dat het intensief, zelfs uitputtend is gebruikt. Voor nieuwe bedrijven is het niet aantrekkelijk. Het vinden van een andere bestemming is nogal eens onmogelijk. In zo'n situatie moet worden gekeken naar de mogelijkheden van verbeteren en opwaarderen. Het gaat daarbij om verbouwing van incurante kantoren en andere leegstaande bebouwing tot goedkope bedrijfsverzamelgebouwen waar vooral starters terecht kunnen. Slecht benutte terreinen kunnen opnieuw worden ontwikkeld, waarbij vaak wel een oplossing moet worden gevonden voor de bodemvervuiling. In een aantal gevallen zal het ook mogelijk zijn dat goed functionerende bedrijven minder ruimte nodig hebben.

Naast het stadsvernieuwingsfonds draagt het Rijk voor bedrijvigheid in stedelijk gebied via het Grote-stedenbeleid en StiREA financieel bij. Het gaat daarbij om een veelheid van concrete activiteiten die de economische structuur van de steden moeten versterken, zoals aanleg en revitalisering van bedrijfsterreinen, bedrijfsverzamelgebouwen, bedrijfshuisvesting in achterstandswijken.

In de lokale praktijk kunnen de middelen gecombineerd ingezet worden (bijv. Amsterdam zet voor herstructurering verouderde bedrijfsterreinen zowel structureel stadsvernieuwingsmiddelen als StiREA in). Waar het gaat om herstructurering van verouderde bedrijfsterreinen is dus sprake van een overlap tussen stadsvernieuwing en het GSB/StiREA-instrumentarium. In een gezamenlijk onderzoek van EZ, VROM, VNG en IPO is de problematiek van de (herstructurering van) verouderde bedrijfsterreinen in bestaand stedelijk gebied geïnventariseerd. Een betere benutting van slecht gebruikte bedrijfsterreinen is van groot belang voor de stedelijke economie. Nader onderzocht wordt hoe de knelpunten bij de herstructurering van deze terreinen opgelost kunnen worden. De vraag of en in welke mate er een bijdrage van het Rijk nodig is voor de onrendabele top en de bodemsanering voor verouderde bedrijfsterreinen zal in deel 3 van de partiële herziening van de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid beantwoord worden.

3.6. Verkeer en vervoer

De steeds langere files bedreigen de economische centra en de leefbaarheid in de steden. Teneinde de internationale concurrentiepositie te behouden, is het kabinetsbeleid gericht op een goede bereikbaarheid van de economische centra en de mainports. Uitgaande van een goede stedelijke inrichting (bundeling van voorzieningen) kan door verbetering van het openbaar vervoer en met andere maatregelen de vervoerwijze-keuze worden beïnvloed en daarmee de groei van de automobiliteit worden afgeremd.

Vooraf in de grote stadsgewesten blijkt de filevorming veel sneller te stijgen dan het landelijk gemiddelde. Omdat uitbreiding van de wegcapaciteit daar zeer beperkt mogelijk en vaak ongewenst is, komt het accent steeds meer te liggen op betere benutting en vraagbeïnvloeding. Groot belang wordt gehecht aan ruimtelijke ordening en andere instrumenten, zoals het parkeerbeleid. Daarnaast wordt met een ingrijpende verbetering van het openbaar vervoer gemikt op een kwaliteitsprong. De vier grote stadsgewesten beschikken over het draagvlak voor een hoogwaardig openbaar vervoersysteem dat met de auto kan concurreren. In zo'n systeem spelen directe verbindingen een hoofdrol en daarom wordt het bestaande net verbeterd. Voorbeelden zijn het sluiten van de ring in Amsterdam en het project Tram+ in Rotterdam. Den Haag heeft gekozen voor de aanleg van een openbaar vervoertunnel in het centrum.

Door de marktwerking zullen de dichtheden in binnenstedelijke gebieden mogelijk niet overal even hoog kunnen blijven, maar de naoorlogse wijken bieden meer mogelijkheden voor verdere verdichting. In beide gevallen geldt dat een hoger kwaliteitsniveau van bebouwing en openbare ruimte nodig is, niet alleen om «markt» mogelijk te maken maar ook bijvoorbeeld uit (verkeers)veiligheidsoverwegingen.

Het optimaliseren van de bestaande fysieke verstedelijkingsstructuur en de vitaliteit daarvan sluit goed aan bij en ondersteunt het verkeers- en vervoerbeleid. Nieuwe ontwikkelingen die daarvan afwijken leiden tot inefficiënties op de bestaande infrastructuur (openbaar vervoer en wegen) en «dwingen» tot hoge investeringen op nieuwe locaties.

Intensivering van ontwikkelingen in de bestaande stad biedt een beter draagvlak voor het openbaar vervoer en fietsverkeer en vermindert daarmee de automobiliteit. Daarmee wordt tevens de leefbaarheid van de stad verbeterd. Op deze wijze kunnen de bestaande stadsdelen duurzaam worden ontwikkeld en de concurrentie aangaan met de nieuwe Vinex-uitleggebieden. Gezamenlijke investeringen van VROM en VW in duurzame stedelijke ontwikkelingen is een gemeenschappelijk belang.

VW draagt financieel bij aan een aantal infrastructuurprojecten in bestaand stedelijk gebied. Onder andere de Vinex-convenanten regelen nieuwe verbindingen voor stadsgewestelijk openbaar vervoer. Daarbij gaat het deels om de ontsluiting van Vinex-locaties, deels om structurele aanvullingen van het bestaande net, bijvoorbeeld de Noord-Zuidmetro in Amsterdam en de Beneluxmetro in Rotterdam. Uiteraard profiteren de stadsgewesten en de steden sterk hiervan. VW draagt in beperkte mate ook bij aan investeringen in het «onderliggend wegennet» (niet-rijkswegen) die voor een deel neerslaan in projecten in bestaand stedelijk gebied. De beschikbaarstelling van rijksbijdragen is onderworpen aan de zgn. «MIT-systematiek» die inhoudt dat een project achtereenvolgende fasen doorloopt voordat de uitvoering verzekerd is.

De toedeling van middelen voor de wat kleinere stedelijke infrastructuurprojecten (wegen, verkeersveiligheid, fietsvoorzieningen en openbaar vervoer; kleiner dan f 25 mln) worden als gebundelde doeluitkering (GDU) overgeheveld naar provincies en Kaderwet-gebieden. Het toekomstperspectief is overheveling in 1998 van de GDU naar gemeente- en provinciefonds.

In de nota «Samen werken aan bereikbaarheid» van september 1996 zijn maatregelen vevat waarmee – binnen het kader van het Structuurschema Verkeer en Vervoer – een impuls aan de bereikbaarheid zal worden gegeven, terwille van de vitale economische functies en de leefbaarheid van ons land. Tot die maatregelen behoort een pakket dat zich richt op de stadsgewesten. Van gemeenten wordt, naast onder meer een sturend parkeerbeleid en een stringent locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, gevraagd openbaar vervoervoorzieningen, het onderliggend wegennet en het fietsbeleid te verbeteren. Het Rijk draagt daaraan bij door onder meer versnelling van «MIT-projecten» in de stadsgewesten en een substantiële verhoging van de gebundelde doeluitkering voor kleine projecten. Over de aanwending van de laatstgenoemde middelen – vooral gericht op de aansluitingen op het rijkswegennet, maar bijvoorbeeld ook voor het faciliteren van de goederendistributie in stedelijke gebieden – wil VW afspraken maken met de betrokken mede-overheden. Met de vier grootste stadsgewesten zijn al afspraken gemaakt in bereikbaarheidsplannen, die door in te stellen regionale beraden onder voorzitterschap van de minister van VW verder zullen worden uitgewerkt.

3.7. Cultuur

Een actief restauratiebeleid verbetert het imago van wijken als vestigingsplaats en versterkt de concurrentiepositie van de betrokken gebieden.

Het plaatsen van de monumentenzorg in het kader van stedelijke vernieuwing sluit aan bij actuele ontwikkelingen en inzichten over monumentenzorg. Deze zijn als volgt te kenschetsen. De decentralisatie van de monumentenzorg verruimde de mogelijkheden voor gemeenten om beleidsterreinen als stadsvernieuwing, ruimtelijke ordening en architectuurbeleid te integreren. Steeds meer gemeenten zochten dan ook naar mogelijkheden om de cultuurhistorische factor een plaats te geven in de kwaliteitszorg voor de gebouwde omgeving. Monumentenzorg beperkte zich niet langer tot sectorale zorg, die gericht was op de bescherming en instandhouding van individuele objecten. Ook hierdoor is men gedurende het laatste decennium monumentenzorg steeds meer gaan interpreteren als de zorg voor het grotere geheel, de historisch waardevolle gebouwde structuren (beschermd en te beschermen stads- en dorpsgezichten). Dit betekent dat de architectonische, traditionele monumentenzorg is uitgebreid met een stedenbouwkundige monumentenzorg.

De laatste jaren is ook de belangstelling voor de ruimtelijke kwaliteit toegenomen. Bij monumentenzorg wordt het begrip ruimtelijke kwaliteit vooral gebruikt voor de onderlinge afstemming tussen oud en nieuw in de bebouwde omgeving. Er wordt in dit verband gesproken van een integrale kwaliteitszorg. Gemeenten proberen ook steeds meer de cultuurhistorische potenties te benutten voor het toerisme. Bij «city-marketing» maken gemeenten bij voorkeur gebruik van de potenties die het cultuurhistorische erfgoed heeft.

Ook het architectuurbeleid biedt aanknopingspunten voor het stads- en stedelijke vernieuwingsbeleid. In de nota «De Architectuur van de Ruimte» (september 1996) staan voorstellen om het architectuurbeleid en de voorbeeldfunctie van het Rijk daarin te verbeteren. Ruimtelijke investeringen zijn immers ook een culturele opgave. Het Rijk zal in dat licht de komende vier jaar gemeenten en provincies (verder) stimuleren een eigen architectuurbeleid te ontwikkelen en private partijen aanmoedigen tot kwaliteitsbewust opdrachtgeverschap. In dit kader zal het Rijk ook stimuleren dat vormgevingskwaliteit structureel aandacht krijgt bij stads- en stedelijke vernieuwing.

3.8. Groen

Groene kwaliteit is noodzakelijk voor een goede woon- en werkomgeving. Recreatieve gebruikswaarde, sociale veiligheid en beheer bepalen in hoge mate de kwaliteit van het groen in de stad.

Men is zich onvoldoende bewust van de economische betekenis van groen in de woonomgeving, waardoor de beleidsprioriteit veelal laag is. Huizenprijzen liggen significant hoger in de nabijheid van lokaal en regionaal groen.

De kwaliteit van het groen in het bestaand stedelijk gebied staat onder druk, zowel op buurt- en wijkniveau als in de directe woonomgeving. Groene kwaliteit is echter wel van essentieel belang voor de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van de stedelijke omgeving. Daarom is het van belang om de aanleg (en het beheer) van groen als integraal onderdeel van de investeringen in de bebouwde omgeving op te nemen.

Het streven naar versterking van de positie van groen ook in het bestaand stedelijk gebied sluit aan bij de verschuiving van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing.

De verhouding tussen markt- en sociale woningen in de stadsvernieuwingsprogramma's is blijkens de uitkomsten van het herijkingsonderzoek al sterk in de richting van meer markt verschoven. Als deze trend, die aansluit bij het volkshuisvestingsbeleid, in de komende periode versterkt doorzet, wordt ook het belang van een adequate groenkwaliteit in de steden groter.

Daarbij speelt het aspect van de bebouwingsdichtheid een rol: in principe is het wenselijk dat in bestaand stedelijk gebied relatief hoge dichtheden gehandhaafd blijven, waartegenover dan wel een hoger kwaliteitsniveau van de inrichting van de openbare ruimte en groen moet staan om een goede positionering van vernieuwde delen van de stad op de markt mogelijk te maken. In veel vooroorlogse wijken is weinig groen. In sommige gevallen zal daar dan ook verruiming door sloop nodig zijn. Naoorlogse wijken beschikken doorgaans over voldoende groen. Maar dat voldoet vaak niet meer aan de huidige wensen en behoeften van de bevolking. In deze wijken kan herstructurering kansen bieden om de kwaliteit, bruikbaarheid en toekomstwaarde van het groen te verhogen. Voor beide typen wijken geldt dat een goede balans nagestreefd moet worden tussen de verdichtingsmogelijkheden en een hoge omgevingskwaliteit.

Regionaal en lokaal groen worden gezien als een verantwoordelijkheid van andere overheden. Het Rijk heeft hierbij een initiërende en voorwaardenscheppende rol, vooral gericht op het versterken van het particulier initiatief.

Op korte termijn zal het ministerie van LNV naar aanleiding van de nota «Balans Visie stadslandschappen» financiële ruimte bieden voor onder meer experimenten, proefprojecten en vernieuwingen ten behoeve van de groene kwaliteit in en om de stad, zoals nieuwe landgoederen en buitenplaatsen. Daarbij zal ook de relatie worden gelegd met stadsvernieuwing. In de toekomst kunnen wellicht verdere impulsen worden gegeven via fiscale maatregelen en investeringen in de groenstructuur, mogelijk ook binnen bestaand stedelijk gebied.

Uitgangspunt is dat binnen de stelregel «rood betaalt groen» hiervoor oplossingen denkbaar en te verwezenlijken zijn. Daarvoor is dan wel nodig dat de bestuurlijke wil bij lokale overheden aanwezig is en het groen niet geïsoleerd bekeken wordt, maar in een vroeg stadium wordt betrokken in een geïntegreerde planning en beleidsvoering.

In deel 1 van de Partiële herziening van de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid is de beschikbaarheid en bereikbaarheid van voldoende recreatieve groenvoorzieningen ook binnen het stedelijk gebied als een veilig te stellen basiswaarde voor de dagelijkse leefomgeving aangemerkt. De samenhang van de integrale opgave voor wonen, werken, infrastructuur en groen wordt ook benadrukt. «Rood en groen» dienen daarbij gezamenlijk tot ontwikkeling te worden gebracht, waarbij het groen een structurerende functie heeft. Dit geldt voor de aanleg van grootschalig strategisch groen en voor regionaal groen in relatie tot uitleg-locaties. Maar deze lijn moet vanzelfsprekend tot in de stad worden doorgetrokken.