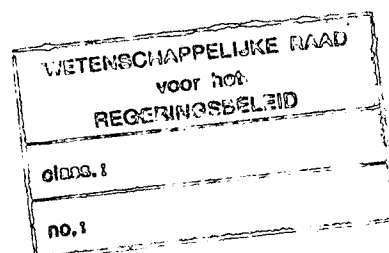


V28 1982

Greep op de stad?

voorstudies
en achtergronden

J. G. Lambooy
P. C. M. Huigsloot
R. E. van de Lustgraaf



ISBN 90 12 03853 7

WOORD VOORAF

In het werkprogramma voor de tweede Raadsperiode van de WRR (1978-1982) stond als een van de mogelijke projecten een rapport over de toekomst van de stad. Het volle programma heeft niet toegelaten hieraan uitvoering te geven. Gezien het belang van het onderwerp heeft de Raad evenwel besloten hieraan een voorstudie te wijden die van betekenis kan zijn voor een mogelijk rapport van de Raad in de volgende periode (1983-1987). De voorstudie is uitgevoerd door prof. dr. J. G. Lambooy, drs. P. C. M. Huigsloot en drs. R. E. van de Lustgraaf van het Economisch Geografisch Instituut en de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam. De verantwoordelijkheid voor de studie berust bij de auteurs. De Raad achtte haar van zodanige kwaliteit en betekenis dat hij besloot tot publikatie in zijn serie 'Voorstudies en achtergronden'.

Ir. Th. Quené
Voorzitter

mei 1982

INLEIDING

In steeds meer publikaties treft men begrippen zoals 'stedelijk verval' en 'urban crisis' aan. Als argumenten voor zulke uitspraken ziet men vooral de verwijzing naar de dalende bevolkingsomvang, de toenemende werkloosheid en de stijging van de kriminaliteit, alsook naar het groter wordende aandeel van minderheidsgroepen en de steeds toenemende complexiteit van besluitvorming en van financiële regelingen.

Het bestuderen van 'de (groot-)stedelijke problemen' kan op verschillende manieren worden aangevat. Allereerst kan men wijzen op de mogelijkheid om op korte termijn 'de cijfers eens op een rijtje te krijgen', maar ook op een benadering waarbij een deel van de problemen – zoals bijvoorbeeld het bevolkingsverloop – er wordt uitgelicht.

Naar de mening van de auteurs van de voorliggende publikatie is het nodig te letten op de onderlinge samenhang der genoemde verschijnselen, alsmede op het lange-termijnperspektief van de (groot-)stedelijke ontwikkelingen.

Eén en ander leidt tot de konklusie, dat het niet goed is om de problematiek heel stringent vanuit een mono-disciplinaire hoek aan te pakken. Dat zou leiden tot een te vlugge reductie. Hoewel elk wetenschappelijk bezig zijn leidt tot reductie, is het zaak om eerst een methodologische bezinning te doen plaatsvinden, om bewust het moment en de aard van de reductie te kiezen. In deze publikatie is daarom een multi-disciplinair – met name vanuit de ekonomie, de sociologie en de geografie – perspektief gekozen en is nagedacht over enkele methodologische problemen. Eén en ander heeft geresulteerd in een voorkeur voor een 'institutioneel-ekonomische benadering'. Deze biedt mogelijkheden om de nadruk op de onderlinge samenhang van de stedelijke problemen te behouden – ook na bepaalde reducties –, terwijl voorts de gerichtheid op beleidsproblemen als voordeel kan worden genoemd. Daardoor wordt vermeden dat wetenschappelijke analyse los van de praktische problemen plaatsheeft. Een bredere benadering hoeft niet per se te leiden tot minder bruikbaarheid. Wel is het natuurlijk zo, dat verdere reducties voor verdere studie nodig zullen zijn, om tot verdere konkretisering te komen.

Door de 'institutioneel-ekonomische benaderingswijze' worden twee groepen van factoren sterk benadrukt. Ten eerste wordt gesteld dat ekonomisch-technische ontwikkelingen vaak de 'drager' zijn van maatschappelijke en ruimtelijke processen, dus ook van de stedelijke ontwikkeling. Ten tweede vindt men in deze benadering een gerichtheid op de samenhang van ekonomisch-technische en ruimtelijke ontwikkelingen met de belangenbehartiging van bepaalde groeperingen, zoals die onder meer tot uitdrukking komt in machtsposities in besluitvormingssituaties. Daarbij zijn ook de besluitvormende partijen – zowel binnen als buiten de overheid –, voor zover van belang voor de stedelijke ontwikkeling, onderwerp van studie. In Deel 1 wordt een en ander toegelicht vanuit een methodologisch perspektief. Dit deel is geschreven door J. G. Lambooy. Daarna is in Deel 2 door P. C. M. Huigsloot en R. E. van de Lustgraaf een voorbeeld gegeven van een onderzoek vanuit een institutioneel gezichtspunt van de stadsvernieuwing. In dat deel is niet zozeer het aksent op de ekonomisch-technische ontwikkeling gelegd, maar is meer in het bijzonder gelet op de stadsvernieuwing als proces onder invloed van institutionele machtsposities enerzijds en de financieel-ekonomische en institutionele vrijheidsgraden anderzijds.

INHOUDSOPGAVE	blz.
DEEL I. STEDELIJKE ONTWIKKELING EN BEÏNVLOEDBAARHEID	9
AFDELING A. STEDELIJKE ONTWIKKELING; EEN OVERZICHT	11
Hoofdstuk 1. Inleiding	11
1.1. De opdracht	11
1.2. Enkele oudere theorieën over de stad	13
1.3. Enkele moderne theorieën	15
1.4. Problemen in praktijk en theorie	19
1.5. Sleutelfactoren en sleutelproblemen	20
Hoofdstuk 2. Stedelijk Rijksbeleid in Nederland	22
2.1. Inleiding	22
2.2. De periode 1955–1970	23
2.3. De periode 1970–1980	26
2.4. Maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling en beïnvloedbaarheid	28
Hoofdstuk 3. Stedelijke groei en stedelijke crisis	30
3.1. Crisis?	30
3.2. De ontwikkeling van stadsgewesten	32
3.3. De ontwikkeling van de stedelijke bevolking in Nederland en Europa	35
3.4. Groeipatronen en beheersbaarheid	38
3.5. Stedelijke crisis of herstructurering?	42
INTERMEZZO I.	45
AFDELING B. THEORETISCHE VERKENNING	47
Hoofdstuk 4. Benaderingswijzen van de stad; wetenschapsmethode en beïnvloedbaarheid	47
4.1. Inleiding	47
4.2. Dilemma 1: individu en structuur	48
4.3. Dilemma 2: sleutelfactoren	52
4.4. Dilemma 3: formele en niet-formele instituties	56
4.5. Een verdere schets van de institutioneel-ekonomische benadering	59
4.6. Een korte schets van de fenomenologische benadering	61
4.7. Evaluatie voor stedelijk onderzoek	62
Hoofdstuk 5. Stedelijke problemen	65
5.1. Inleiding	65
5.2. Probleemveldbenadering	67
5.3. Enkele probleemvelden	68
5.4. Probleemvelden en sleutelfactoren	71
INTERMEZZO II.	73
Hoofdstuk 6. Probleemformulering en beïnvloedbaarheid	75
6.1. Probleemformulering in bestuurlijk perspectief	75
6.2. Beïnvloedbaarheid: 'The limits of the plannable'	81
6.3. Onderzoeksrichting	83
APPENDIX: ENKELE KONKRETE ONDERZOEKSMOGELIJKHEDEN	86

Door deze studie hopen wij een – zij het bescheiden – aanzet te hebben verstrekt voor verdere studie van de stedelijke problemen in hun onderlinge samenhang en voor meer beleidsgerichte benaderingen.

Wij pretenderen niet dat ons doel hiermee volledig is bereikt. Het gaat om een verkennende voorstudie. We hebben daarbij veel steun gehad van Mw. B. M. van Dijk van de Stichting voor Economisch Onderzoek. Voorts heeft de heer A. W. Houthuys, bibliothecaris van het Economisch Geografisch Instituut, bijgedragen met documentatie. Ten slotte danken wij Mw. A. A. Houtman-Kromhout voor het vele typewerk dat zij steeds weer wilde doen.

Amsterdam, november 1981

J. G. Lambooy
P. C. M. Huigsloot
R. E. van de Lustgraaf

DEEL II.

blz.

AFDELING A. STADSVERNIEUWING EN HET INSTITUTIONELE GEZICHTSPUNT IN DE CASE-STUDY

91

Hoofdstuk 1. Inleiding bij de case-study

91

1.1. De opdracht

91

1.2. De pretenties van de case-study en de relatie met de voorstudie van Lambooy

91

Hoofdstuk 2. Stadsvernieuwing en de integratieproblematiek bij de besluitvorming

96

2.1. Inleiding

96

2.2. Buurten, stadsdelen en steden als kollektieve goederen

96

2.3. De integratieproblematiek bij de stadsvernieuwing

97

2.3.1. Inleiding

97

2.3.2. Het integratieprobleem van de belangen van de betrokkenen

98

2.3.3. Het integratieprobleem van de overheidsniveaus: het zwaartepunt van de kollektieve besluitvorming over de stadsvernieuwing op het lokale niveau

100

2.3.4. Het integratieprobleem van de in de definitie genoemde beleidsvelden

102

2.3.5. Het ruimtelijke integratieprobleem

104

2.3.6. Het integratieprobleem in de tijd

105

Hoofdstuk 3. Het probleem in de case-study

106

3.1. De relaties tussen officieel geformuleerd beleid en de invloed van in ander kader ontwikkeld en uitgevoerd beleid door overheid en particulieren

106

3.2. Het centrale thema en de aanpak in het vervolg

108

3.2.1. Twee hoofdvragen

108

3.2.2. De eerste vraag

108

3.2.3. De tweede vraag

108

AFDELING B. ONTWIKKELINGEN IN HET OFFICIEEL GEFORMU- LEERDE BELEID (met inleiding)

111

Hoofdstuk 4. De aanloop tot het huidige stadsvernieuwingsdenken

112

4.1. Sociale sanering door krotopruijing

112

4.2. Rekonstruktie van binnensteden: de woonbuurt moet wijken

113

4.3. Rehabilitatie versus rekonstruktie

114

4.4. De huidige stand van zaken: concentratie van beleid op woonomgeving en oude wijken; de Verstedelijkingsnota en het Structuurschema Volkshuisvesting

115

Hoofdstuk 5. Op zoek naar een financieel en juridisch instrumentarium en een wettelijk organisatorisch kader

123

5.1. Subsidie-regelingen ten behoeve van stadsvernieuwing

123

5.2. Op zoek naar een wettelijk en organisatorisch kader

126

5.2.1. Inleiding

126

5.2.2. Het instrumentarium uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening: structuurplan, bestemmingsplan en voorbereidingsbesluit

127

5.2.3. Het niet op de Wet op de Ruimtelijke Ordening gebaseerde instrumentarium

128

5.2.4. Het ontwerpen van een wet op de stadsvernieuwing

128

5.2.5. De Interim-Saldo-regeling

129

5.2.6. Stadsvernieuwingsfondsen, een weg naar decentralisatie?

130

5.3. Konklusies ten aanzien van de prioriteitstelling binnen het officieel geformuleerde beleid

130

AFDELING C. DE CASE-STUDY (met inleiding)	133
Hoofdstuk 6. Selektieve tendensen in de bevolking in stadsvernieuwingsgebieden	136
6.1. Inleiding	136
6.2. De kleine huishoudens en alleenstaanden	137
6.3. Buitenlanders	139
6.4. Een typologie van bewoners van stadsvernieuwingsgebieden	140
6.5. Betrokkenheid en heterogeniteit	143
6.6. Belangentegenstellingen tussen bekende bewoners in stadsvernieuwingsgebieden	145
Hoofdstuk 7. Andere dan bewonersbelangen	149
7.1. Ambachtelijke bedrijven, winkels en kantoren	149
7.2. De verkeers- en parkeerproblematiek: de auto als institutioneel gegeven	152
7.3. Overige functies en belangen	153
Hoofdstuk 8. Definiëring en normering	154
Hoofdstuk 9. Verschillen per stad en buurt	158
Hoofdstuk 10. De binnengemeentelijke organisatie	161
10.1. Samenstelling en complexiteit	161
10.2. Het politieke bestuur	162
10.3. De ambtelijke organisatie	164
10.3.1. De positie van de projectgroepen	164
10.3.2. Uitvoerende diensten	166
10.3.3. Reorganisatie-mogelijkheden	167
Hoofdstuk 11. Herhuisvesting en woningdistributie	170
11.1. Inleiding	170
11.2. De algemene kontekst van het (her)huisvestings- en distributiebeleid	170
11.3. Stedelijke bevolkingspolitiek voor de stadsvernieuwingswijken	172
11.4. Organisatorische konsekventies van de grote migratiestromen in de grote steden en de herhuisvestingsproblematiek van stadsvernieuwingsurgenten	175
11.5. Konklusies vanuit herhuisvestings- en distributieoogpunt	178
Hoofdstuk 12. Inspraak van de betrokkenen	180
12.1. Inleiding	180
12.2. Gemeentelijke besluitvormingsmarges en de marges voor de inspraak	180
12.3. De organisatie van de inspraak bij een kleinschalig, gefaseerd stadsvernieuwingsproces	181
12.4. Inspraak en de belangen van de betrokkenen	182
Hoofdstuk 13. Wetgeving en organisatie	185
13.1. Inleiding	185
13.2. Gevolgen van particuliere eigendom in stadsvernieuwingsgebieden	185
13.3. De bescherming van individuele eigendom versus sociale doelstellingen: de behoefte aan een juridisch stadsvernieuwingsinstrumentarium	188
13.4. Verwerving	190
13.5. Wetgeving en gemeentelijke plannen	196
13.5.1. Vertikale coördinatie of stagnatie	196
13.5.2. De Provincie	199
13.5.3. Vertikale en horizontale coördinatie: het stadsvernieuwingsrecht	201
13.5.4. Binnengemeentelijke 'oplossingen'	204

Hoofdstuk 14. Financiën en organisatie	207
14.1. Inleiding	207
14.2. Partikuliere sektor	208
14.2.1. Bouwsektor	208
14.2.2. Financiële wereld	210
14.3. Beperkte overheidsfinanciën	216
14.4. Wat kost stadsvernieuwing nu eigenlijk?	222
14.4.1. Inleiding	222
14.4.2. Problemen bij kostenkalkulatie	223
14.4.3. Kostenverschillen per stadsvernieuwingsbuurt	224
14.4.4. Kostenverschillen bij in- of uitbreiding	225
14.4.5. Kostenverschillen en subsidiëring	227
14.4.6. Woonlastenverdeling en subsidiëring	227
14.5. Huren	229
14.5.1. Inleiding	229
14.5.2. Huren, stichtingskosten, woonkwaliteit en inkomen	229
14.5.3. Huren in stadsvernieuwingsgebieden en subsidie-regelingen	233
14.5.4. De Gemeente als buffer	235
14.6. De Interim-Saldo-regeling en gemeentelijke financiële planning	236
14.6.1. Inleiding	236
14.6.2. Kinkerbuurt	238
14.6.3. Interim-Saldo-regeling – algemeen	245
14.7. Andere subsidie-regelingen dan de ISR	248
14.7.1. Inleiding	248
14.7.2. Subsidie-regelingen verband houdend met de woonfunctie	249
14.7.2.1. Woondifferentiatie	249
14.7.2.2. Kosten voor 'stadsvernieuwingsrijp-maken' en bouwkosten	249
14.7.2.3. Verbeterings-, onderhouds- en exploitatielasten	250
14.7.3. Subsidie-regelingen bepalen de alternatieven	252
14.8. Subsidie-verhoudingen, organisatie en coördinatie	253
14.9. Het perspectief van financiële decentralisatie	256
 AFDELING D. SPANNINGEN TUSSEN BEÏNVLOEDBAARHEID EN PRIORITEITSTELLING	 259
 Hoofdstuk 15. Samenvatting knelpunten in relatie tot het officieel geformuleerde beleid	 259
15.1. Inleiding	259
15.2. Selektieve bevolkingstendensen	259
15.3. Andere dan bewonersbelangen	259
15.4. Definiëring en normering	260
15.5. De binnengemeentelijke organisatie	261
15.6. Distributie, huren en inspraak	262
15.7. Partikuliere eigendom en stadsvernieuwingsdoelen	263
15.8. Wetgeving, organisatie en prioriteitstelling	264
15.9. Kostenafbakening en financiering	266
15.10. Financiering, organisatie en prioriteitstelling	266
15.11. De Gemeente als buffer en het perspectief van decentralisatie	268
 Hoofdstuk 16. Knelpunten en optiekeuze	 270
16.1. De samenhang tussen de opties	270
16.2. De officiële en werkelijke optiekeuze	272

Deel I

Stedelijke ontwikkeling en beïnvloedbaarheid

J. G. Lambooy

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. De opdracht

In december 1979 verleende de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid de opdracht om een voorstudie te verrichten met betrekking tot de stedelijke ontwikkeling en daarbij met name de beïnvloedbaarheid van het stedelijke proces centraal te stellen. De voorstudie zou bestaan uit drie onderdelen: (1e) een beoordelend overzicht van de stedelijke problemen en het Nederlandse stedelijke beleid; (2e) een methodologische beschouwing betreffende mogelijke benaderingen voor een meer diepgaande analyse omtrent de beïnvloedbaarheid van stedelijke processen; en (3e) een toepassing van de ontwikkelde gedachtegang op het stadsvernieuingsproces.

In dit rapport zullen de beide eerste deel-opdrachten aan de orde komen in Deel I; het derde onderwerp komt in Deel II aan de orde.

De hoofdlijn van Deel I is als volgt:

Het Rapport bestaat uit twee afdelingen van elk drie hoofdstukken.

Afdeling A omvat de hoofdstukken 1, 2 en 3, die van verkennende en beschrijvende aard zijn. Zij zijn bedoeld als probleemverkenning in een meer internationaal perspectief en als overzicht van het Nederlandse beleid. Deze hoofdstukken laten zich apart lezen: het bindend element is echter gelegen in de nadruk op het thema van de beïnvloedbaarheid van het stedelijk gebeuren, zoals die zich uit een overzicht van literatuur, empirie en beleid laat beoordelen.

Deze drie hoofdstukken dienen als basis-overzicht voor de meer theoretisch gerichte behandeling in Afdeling B.

De hoofdlijn laat zich ook kondenseren tot de volgende 'stappen' in de opbouw van ons betoog, die wij tevens als criteria zien voor de opbouw van een beleidsgeoriënteerd theoretisch bezig zijn:

1. Allereerst dient een verkenning van de (mede door anderen) gekonstateerde problemen te worden gegeven, alsmede de theorieën en/of de beleidsoptieken (of interventie-koncepties), waarop de keuze van de problemen berust.
2. Daarna moet een keuze voor de mensbeschouwing worden gedaan. Met name is het van belang om na te gaan op welke plaats men staat bij de keuze tussen methodologisch individualisme en methodologisch strukturalisme, alsook welke opvatting men heeft met betrekking tot de beïnvloedbaarheid door burgers, groepen en de Staat.
3. Voorts moet een uitspraak worden gedaan omtrent de te kiezen 'sleutelfactoren', omdat men daarmee bloot moet geven welke factoren men hanteert ter verklaring van maatschappelijke (en dus ook stedelijke) ontwikkelingen.

Een kort samenvattend overzicht van het behandelde in elk der hoofdstukken kan als volgt worden weergegeven:

1. In hoofdstuk 1 wordt een kort overzicht gegeven over stadstheorie en beïnvloedbaarheid. Van de gedachten van Weber en Forrester wordt – naast die van anderen – een overzicht geboden.
2. Het volgende hoofdstuk (2) geeft een schematisch survey van enkele hoofdpunten van het Nederlandse beleid met betrekking tot de stedelijke ontwikkeling in de periode na 1955, waarbij vooral de Nota's Ruimtelijke

Ordering centraal staan. Gekonkludeerd wordt dat er een diskrepantie bestaat tussen doelen en uitkomsten (zie de 'zelf-evaluatie' in de Derde Nota).

De vraag wordt gesteld of het mogelijk is een theorie te formuleren, waarin deze diskrepantie kan worden verklaard. Gesteld wordt dat in dit rapport weliswaar nog geen 'ronde' theorie kan worden verschaft, maar dat er wel een keuze kan worden gedaan betreffende de richting waarin theorie en onderzoek van de 'stedelijke crisis' zich moeten bewegen. De nadruk zal daarbij moeten liggen op het zoeken naar een theorie die vanuit een beleidsperspektief kijkt naar de analyse van de bovenbedoelde diskrepantie en die ook handreiking geeft voor actie.

3. Het derde hoofdstuk zal ingaan op het begrip 'crisis van de stad' en op enkele verschijnselen die daarbij worden benadrukt, zoals de 'desurbanisatie'. Daarnaast wordt een globale aanduiding gegeven van enkele visies over vermeende oorzaken van deze 'crisis'.

4. In het vierde hoofdstuk wordt een methodologische bezinning gegeven over mogelijke benaderingswijzen vanuit deze geschetste doelstellingen. Daarbij worden een tweetal hoofdalternatieven benadrukt:

I. de 'fenomenologische' benadering. Het is daarbij niet de bedoeling geweest de filosofische achtergronden te schetsen, maar veeleer de aandacht te richten op de sociaal-wetenschappelijke benaderingswijze en met name de moderne variant, welke zich vooral richt op de 'intentionaliteit', de bedoelingen van individuen; de fenomenologie zoekt de 'wezenlijke' achtergronden der verschijnselen; bestuurlijke actie, die zich op deze benadering zou baseren, is vooral gericht op beïnvloeding van de motivatie; en

II. de 'strukuralistische' benadering. Ook hier wordt niet de filosofie maar de sociaal-wetenschappelijke benaderingswijze bedoeld. Het uitgangspunt is een vooropgestelde structuur, waarbij de stedelijke ontwikkeling niet vanuit de individuen en hun motieven wordt gezien, maar vanuit hun toebehoren aan één of meerdere structuren. Hiervan bestaan enkele sub-varianten, zoals bijvoorbeeld:

a. de symptoom-analyse, waarbij verschijnselen worden bestudeerd zoals de suburbanisatie, de verkeerscongestie, de wijzigingen in de bevolkingsstructuur, etc.; de bestuursactie is gericht op symptoomgericht beleid: wegenbouw, spreidingsbeleid;

b. de (Neo-)Marxistische benadering, waarbij wordt gesteld dat de strijd tussen de klassen en vooral de positie der grote ondernemingen de stedelijke ontwikkeling bepalen; de Staat wordt gezien als verlengstuk der economische machten en als functie van de klassenstrijd; bestuurlijke actie zou gericht moeten zijn op het centraliseren van de eigendom der produktiemiddelen bij de Staat, die het volk moet weerspiegelen;

c. de institutioneel-economische benadering, die weliswaar ook de belangenbehartiging centraal stelt, maar daarbij een veel flexibeler skala van factoren benadrukt, te groeperen onder de twee hoofdkategorieën: enerzijds 'belangen, waarden en normen', en anderzijds 'economisch-technische factoren'. De bestuurlijke actie is gericht op beleid, gebaseerd op probleemanalyse, die in een vroeg stadium al is 'gepolitiseerd', dat wil zeggen: waarbij de dilemma's en belangentegenstellingen zo vroeg mogelijk expliciet worden gemaakt.

De vergelijking tussen deze drie benaderingen is niet zodanig opgezet, dat er naar toe wordt geschreven dat er één of twee niet deugen. Het centrale aandachtspunt is om een visie te vinden, die bijdraagt tot de verklaring van het optreden van diskrepancies tussen doelstellingen en uitkomsten van het beleid met betrekking tot de stedelijke ontwikkeling. Daarbij is door ons als aanvullend criterium genomen dat in de desbetreffende benadering ook aandacht moet bestaan voor economisch-technische¹ en demografische

¹ Dit begrip wordt zo gehanteerd en niet als 'economisch en technisch', vanwege de sterke wederzijdse relaties in het maatschappelijk ontwikkelingsproces.

ontwikkelingen, alsook voor de institutionele verhoudingen en de dynamiek in de besluitvorming zelve.

De institutioneel-ekonomische benadering biedt voor dit type onderzoek naar onze mening de beste mogelijkheden. Nogmaals dient te worden benadrukt dat *er vooralsnog geen sprake is van een uitgebouwde theorie, maar van een theoretische benaderingswijze*. Wij pretenderen geenszins reeds een sluitende theorie te bieden; veeleer is dit rapport te zien als een 'modeste voorzet' voor verdere studie. Bovendien menen we te mogen stellen, dat de stedelijke problematiek niet zinvol met een eenzijdige, op sterke reductie gebaseerde, beperkte theorie dient te worden benaderd. Dat kan natuurlijk wél voor deelproblemen, zoals in het geval van verkeersstudies of arbeidsmarktproblemen.

De institutioneel-ekonomische benadering zal een brugfunctie kunnen vervullen tussen sociologie en geografie enerzijds en ekonomie anderzijds.

5. In het vijfde hoofdstuk wordt de problematiek van de steden dan verder in het licht van de institutioneel-ekonomische benadering uitgewerkt. De aandacht wordt gevestigd op de benadering via 'probleemvelden'. Een uitgebouwde theorie bestaat (nog) niet, zodat het zinvol is om konkrete, vanuit het beleid gekozen probleemvelden als startpunt te nemen.

6. Daarmee wordt tegelijk de wijze van probleemselectie en -formulering uiterst essentieel. De probleemformulering en de beleidsvorming staan onder invloed van de keuze van 'sleutelfactoren', zoals het eigenbelang in de institutionele verhoudingen en de ekonomisch-technische ontwikkeling; de analyse van de 'sleutel-institutiën' (met vaak konflikerende belangen), zoals departementen, gemeenten, ondernemersorganisaties en vakbonden, kan daarom waardevolle inzichten verschaffen.

Hoofdstuk 6 geeft voorts enkele konklusies en de aanzet tot een vertaling in een onderzoek in de richting van de toekomst-verkenning van de stedelijke ontwikkeling, waarbij eveneens de beleidsproblematiek wordt benadrukt. In een appendix wordt een kleine selectie van mogelijke konkrete onderzoeksthema's gegeven.

De opzet en inhoud van dit deel bieden een direkte aansluiting voor Deel II van Huigsloot en Van de Lustgraaf, waarin de stadsvernieuwing wordt bestudeerd.

Tenslotte vestigen wij er de aandacht op, dat met deze studie niet wordt beoogd om hierin reeds suggesties voor de oplossing van konkrete beleidsproblemen te geven. Integendeel, wij menen dat het juist nodig is om eens dieper op de achtergronden in te gaan, voordat er allerlei (schijn) problemen en (schijn)oplossingen worden aangedragen. Velen, zoals Max Weber en Gunnar Myrdal, wezen er reeds op dat het doordenken van achtergronden en waarde-oordelen voor elk wetenschappelijk werk van groot belang is. Overigens pretenderen we niet dat we die doordenking geheel volledig hebben klaargespeeld.

1.2. Enkele oudere theorieën over de stad

Een theorie over de moderne westerse stad is voor het eerst door de Duitse ekonom Von Thünen verwoord in zijn beroemde studie over de 'Isolierte Staat'.² Hoewel zijn doel nog niet de formulering van een theorie over de stad was, maar de verklaring van het agrarisch grondgebruik onder invloed van de afstand tot de stad, heeft hij toch enkele elementen aangedragen voor de (ekonomische) stadstheorie. Die zijn:

1e. de stad heeft *agglomeratievoordelen* door de omvang, waardoor specialisering en arbeidsverdeling kan optreden. Voorts stelt hij: 'Ungeöhnliche Talente wenden sich zur Hauptstadt, wo sie ihre ganze Zeit der zusagenden Arbeit widmen und dafür reichlichen Lohn erhalten können'.

² Thünen, J. H. von. *Der isolierte Staat*, 1826. Voor een beschrijving van deze theorie zie men Lambooy, J. G., *Ekonomie en Ruimte*, deel 1 (3e druk, Assen) 1980.

Hij benadrukt ook de zekerheid en de doorzichtigheid van de grote stedelijke markt en de gunstige omstandigheden voor technische ontwikkeling; en

2e. de *afstandskosten*. Von Thünen legde er de nadruk op dat het (agrarische) grondgebruik – ceteris paribus – een functie was van de afstand tot de stedelijke markten.

Deze beide elementen komen ook thans nog voor als centrale factoren in de stedelijk-ekonomische theorie. De ekonomische theorie van de stad heeft voorts stimulansen gehad van Roscher, Schäffle en Sombart³, vertegenwoordigers van de Historische School.

Van de zijde van de sociologie is het vooral Max Weber geweest die de moderne stad als wetenschappelijk studieveld zag.⁴ Weber benadrukte daarbij de elementen 'kulturele waarde', 'politiek-militaire macht' en 'stad als markt'. Volgens de inleiding van Martindale en Neuwirth⁵, die de Amerikaanse editie van Webers boek verzorgden, was de Europese theorie over de stad ten tijde van Weber vooral gekenmerkt door het zoeken naar de *historische oorsprong*, omdat men de gedachte ondersteunde dat de maatschappij een produkt was van een systematische evolutie. Het wezen van de stad kon alleen maar doorzien worden door de genese van de stad na te gaan. Als tweede element zien zij het *institutionalistische* karakter van de stedelijke theorie. De maatschappij, maar ook de stad, kan slechts begrepen worden door de instituties te bestuderen. Met dat begrip doelde men zowel op een *systeem van waarden* (zoals religie, ideologie) als op *sociale verbanden* (zoals de stam, de staat, de kerk, het gezin).

De historicus H. Pirenne⁶ verklaarde het ontstaan van de stad – net als Marx – uit de ontwikkeling van ekonomische instituties. Voor Pirenne is de stad de uitdrukking van de macht en zekerheid zoekende handelsbourgeoisie. De 'burgers' zijn vooral handelslieden die achter de 'burg' bescherming zoeken en hun eigen (militaire) machtsbasis konstrueren.

Weber sloot weliswaar bij deze traditie aan, maar was vollediger. Benadrukt dient te worden dat ook hij vooral zocht naar de verklaring van de oorsprong van de stad. Hij zocht naar de wezenlijke elementen van 'de stad'. Hij stelde de volgende vier voor als de belangrijkste:

- 1e. een verdedigingsmuur en/of andere militaire fortifikaties;
- 2e. een markt;
- 3e. een rechtbank; en
- 4e. een eigen bestuur met een zekere autonomie en met verkiezing door (een deel van) de burgers.

De nadruk op de historische ontwikkeling heeft weliswaar veel inzicht opgeleverd voor de geschiedenis, maar weinig bijgedragen tot de kennis van de hedendaagse problematiek.

De Amerikaanse stedelijke sociologie was veel sterker pragmatisch en meer gericht op de aktuele problemen. Interessant is de nadruk die zij legt op de sociaal-geografische structuur. Eigenlijk is de Amerikaanse stadsociologie dan ook dikwijls te beschrijven als 'stedelijke ekologie' ('urban ecology'). De grondleggers hiervan zijn R. Park en E. W. Burgess geweest.⁷ Hun centrale opgave werd verwoord in het bekende artikel van Park: 'The city, suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment'. Gezocht werd naar speciale vormen van menselijk gedrag in specifieke sociaal-ruimtelijke konteksten. De stad werd gezien als zijnde

³ Sombart, W., *Der Begriff der Stadt und das Wesen der Städtebildung*. In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 1907, pp. 1–9.

⁴ Weber, M., *The city*. (New York) 1958.

⁵ Martindale, D. & G. Neuwirth, *Prefatory remarks*. Voorwoord bij M. Weber, 1958 o.c., pp. 9–62.

⁶ Pirenne, H., *Medieval cities*. (Princeton) 1946.

⁷ a. Burgess, E. W., *The urban community*. (Chicago) 1926;

b. Park, R. E. (ed.), *The city*. (Chicago) 1925.

opgebouwd uit zones rondom het centrum. De afstand tot het centrum was mede bepalend voor de aard van het grondgebruik en de aard van de bewoners. Bij hun benadrukking van de afstand en de afstandskosten steunden zij mede op de inzichten van de Land Economists⁸, die de theorie van Von Thünen kenden. Maar hun primaire gerichtheid was op de verklaring van groepsvorming en menselijk gedrag onder invloed van het wonen in een bepaald deel van de stad.

De bekende socioloog Wirth⁹ had op deze ekologische visie kritiek: 'as long as we identify urbanism with the physical entity of the city ... we are not apt to arrive at an adequate concept of urbanism'. Volgens hem is het centrale probleem van de stadssocioloog het ontdekken van vormen van maatschappelijk handelen en van organisatie, die typisch zijn voor de stad als relatief permanente, kompakte nederzetting met een groot aantal ongelijksoortige individuen.

Door het grote aantal contacten van stedelingen wordt volledige communicatie steeds moeilijker, waardoor stedelingen elkaar nog slechts in bepaalde rolposities ontmoeten en een 'schizoid' beeld van elkaar krijgen. De contacten worden oppervlakkig, gereserveerd en functioneel. Desondanks neemt de functionele afhankelijkheid toe, zodat de communicatie tussen de 'urbanites' steeds meer via indirecte media moet plaatshebben en de individuele belangenbehartiging moet gebeuren door delegatie aan personen en instellingen. De stedeling leeft in een steeds complexer wordende wereld. Hij reageert daarop door de ontwikkeling van een typisch stedelijke leefstijl. 'Urbanism is a way of life', zo stelde Wirth.¹⁰

Voor onze studie is het van belang om de *beïnvloedbaarheid* van de stedelijke ontwikkeling na te gaan. In het algemeen kan worden geconstateerd, dat daarvoor bij de oudere theorieën weinig aandacht bestond; noch voor de beïnvloeding door de overheid van de stedelijke ontwikkeling, noch voor de beïnvloeding daarvan door de burgers. Bij Weber vindt men daarvoor nog de meeste aandacht. Hij gaat tenminste na welke machtsbasis de besturen van de steden hebben. Daarom geeft hij de economische en de militaire aspecten ook veel aandacht. In de moderne stad is de militaire machtsbasis niet meer lokaal; de staat heeft deze macht overgenomen. Volgens Martindale en Neuwirth¹¹ dienen we uit Webers theorie te konkluderen dat de stad haar eigen wettelijke en militaire eigenstandigheid heeft verloren. Een hoe langer hoe groter deel van de stadsbewoners heeft niet meer vooral lokale, maar interlokale interesses: 'The modern city is losing its external and formal structure. Internally it is in a state of decay while the new community represented by the nation everywhere grows at its expense. The age of the city seems to be at an end'. Dit sombere perspectief wordt door de huidige theorie niet voetstoots gedeeld. Weliswaar is er wellicht een 'stedelijke crisis', maar die leidt niet tot het verdwijnen van steden. Veeleer wordt gesteld, dat de steden toch zoveel positieve impulsen hebben, dat de steden moeten worden geholpen om de vaak vele miljoenen inwoners daarvan een leefwaardig bestaan te geven.

1.3. Enkele moderne theorieën

In zijn boek 'Naar een ware democratie' stelt Giscard d'Estaing¹² dat de kwaliteit van het leven bepaald wordt door de drie grote aandachtsvelden:

⁸ Hurd, R. M., *Principles of city land values*. (New York) 1903.

⁹ Wirth, L., *Urbanism as a way of life*. In: *American Journal of Sociology*, July 1938, pp. 1-24.

¹⁰ Deze visie is overigens niet zonder kritiek gebleven. Gastelaars stelt, dat er ook binnen de stad - vooral in bepaalde buurten - heel andere gedragstypen zijn te onderkennen, die sterk op het eigen gebied en de eigen woning zijn georiënteerd, die eerder 'buurters' dan 'stedelingen' zijn. Zie Engelsdorp Gastelaars, R. van, *Niet elke stadsbewoner is een stedeling*. (Amsterdam) 1980.

¹¹ Martindale, D. & G. Neuwirth, o.c.

¹² Giscard d'Estaing, V., *Naar een ware democratie*. (Amsterdam) 1976, p. 98.

onderwijs, gezondheidszorg en de inrichting der steden. Het gaat daarbij om de zorg door de overheid en de burgers te zamen.

De toenemende invloed van de overheid enerzijds, en de groeiende aandacht voor de leefkwaliteit, heeft uiteraard ook invloed gehad op de moderne stadstheorie. Hierna worden drie stromingen geselecteerd, die een dwarsdoorsnede bieden. Een compleet overzicht is niet het doel; het gaat er om enkele kerntheorieën op het spoor te komen.

Allereerst gaan we in op de minst sociaal gerichte theorie, de '*New Urban Economics*'.¹³ Deze benadering is typisch voor de Neo-Klassieke economie, waarvan de centrale kenmerken zijn, dat ze uitgaat van een methodologisch individualisme met een rationeel handelende mens, de '*homo economicus*', die of producent, of konsument is; voorts dat de markt naar evenwicht tendeeert, doordat de markt – bij afwezigheid van ingrepen in de prijs door de overheid – de spanningen tussen vraag en aanbod 'ruimt'.

De Neo-Klassieke stedelijke economie concentreert zich vooral op de relatie tussen het lokationeel gedrag van konsumenten en producenten en de stedelijke ruimtelijke structuur. Met name de 'stedelijke rent' en de afstandskosten staan centraal bij de analyses.

De belangrijkste vertegenwoordigers van deze richting zijn Alonso, Muth, Beckmann, Wingo en Mills. Wingo¹⁴ ging als eerste uit van een monocentrische stad, met een aflopende dichtheidsgradiënt, d.w.z. dat hij aannam dat de grondgebruiksdichtheid in het centrum het hoogst was en geleidelijk afnam. Door empirische studies, o.a. van Colin Clark¹⁵, blijkt dat deze gradiënt inderdaad vrij algemeen voorkomt. Volgens de theorie zijn er twee verklaringen: (1e) de *ekologisch-genetische*: daarbij is de kern het gebied van de oudste nederzetting; door uitbreiding in gordels en langs radiaalwegen is steeds de buitenzijde ('the urban fringe') het beste geschikt voor ruimere uitbreiding; daar is de grond beschikbaar en relatief goedkoop; vanuit het centrum breiden de intensieve grondgebruiksfuncties zich geleidelijk aan ook naar buiten uit; en (2e) de *stedelijk economische*: daarbij zijn de grondprijzen per vierkante meter in het centrum (het Central Business District of CBD) het hoogst, vanwege de beste bereikbaarheid tegen de laagste kosten – althans in een monocentrisch model; de totale kosten voor transport en de grond zijn in het CBD toch het laagst, waardoor de vraag hoog blijft en de grondprijs stijgt.

De New Urban Economics heeft met name de tweede richting uitgewerkt en mathematisch geformaliseerd. De 'grondkosten' als zodanig staan daarbij niet centraal, maar vooral de 'grondrent'. Dit begrip wordt door de Neo-Klassieken anders opgevat dan door de (Neo-)Marxisten. De eerste richting vat de 'rent' vooral op als een vergoeding voor het inzetten van een schaarse produktiefactor, i.c. de lokatie, terwijl de (Neo-)Marxisten de 'rent' als een arbeidsloos inkomen voor het bezit van de grond zien.¹⁶ Volgens de New Urban Economics is het mogelijk een evenwichtsmodel voor de stedelijke grondmarkt op te stellen, waarin zelfs schaalvoordelen en het voorkomen van meerdere centra zijn opgenomen. Daarbij zou het mogelijk worden om bij ruimtelijke structuurplannen de effecten van de aanleg van wegen of nieuwe uitbreidingsgebieden te berekenen.

Tot nu toe heeft de Neo-Klassieke stedelijke economie nog niet aangetoond erg bruikbaar te zijn bij stedelijke planning, alhoewel de theorie zeer instrumenteel is opgezet. Dat zelfde geldt voor de volgende theorie, de *stedelijke systeemtheorie*, die vooral is opgezet door Forrester¹⁷, de man

¹³ Voor een compleet overzicht van deze benadering zie men Richardson, H. W., *The new urban economics*. (London) 1977.

¹⁴ Wingo, L., *Transportation and urban land*. (Washington) 1961.

¹⁵ Clark, C., *Population growth and land use*. (London) 1967.

¹⁶ Voor een verdergaand overzicht zie men (a) Lambooy, J. G., *Transport, land values and unintended transfers*. (Cemt, Paris) 1980; en (b) Kruijt, B. & B. Needham, *Grondprijsvorming en grondprijspolitiek*. (Leiden) 1980.

¹⁷ Forrester, J. W., *Urban dynamics*. (Cambridge, Mass.) 1969.

die – samen met Meadows – bekend werd met zijn wereldmodel voor de Club van Rome.

Forrester valt eerdere modellen vooral aan op het punt, dat zij uitgaan van 'simple systems', waarbij oorzaak en gevolg worden samengedacht in plaats en tijd. Dit is volgens hem onjuist: de stad dient te worden opgevat als een 'complex system', waarbij de oorzaken en de gevolgen in tijd en plaats kunnen verschillen. De analytische methode dient daarom te worden gebaseerd op de systeemtheorie, die daarvoor zeer geschikt is. Men voorkomt daardoor dat politici intuïtief maatregelen nemen, die 'counter-intuitive results' hebben, d.w.z. waarvan de resultaten het tegenovergestelde effect zijn van die welke beoogd werden. Zo kan het zijn dat men de woningnood wil oplossen door te bouwen, maar daardoor juist zoveel mensen aantrekt, dat het relatieve tekort slechts groter wordt en dat de nieuwkomers veelal werkloos zijn. Pas als men de ingewikkelde oorzaak-gevolg-ketens van het 'complex system' kent, zal men tot werkelijke beïnvloeding kunnen komen.

Forrester gaat voort uit van een 'urban cycle of growth, maturity, and stagnation'. Deze cyclus duurt ongeveer 250 jaar. Pas door het kennen van de systeem-samenhangen is stagnatie wellicht te beïnvloeden. De sleutel voor de 'economic performance' van het urbane systeem is volgens hem de snelheid van het ontstaan van nieuwe ondernemingen. Daarvoor zijn op haar beurt weer beïnvloedende factoren: 'supply of managers, the land fraction occupied, the availability of labour, the tax rate, and the past construction rates of new enterprises'.

Voorts is er een verhouding tussen 'tax rate and political power' en tussen 'political power and the ratio of labour to unemployed'. Indien de werkloosheid toeneemt, zal de belasting toenemen, omdat de overheidsuitgaven moeten toenemen, want het grote aantal werklozen betekent druk vanuit de kiezers om voor hen speciale voorzieningen te treffen; zij betalen zelf toch weinig belasting vanwege hun geringe inkomen. Door de verhoging van de belasting worden de (nieuwe) ondernemers minder gestimuleerd, zodat de werkloosheid juist toeneemt.

De stad is een 'living, self-regulated system which generates its own evolution through time. It is not a victim of outside circumstances but of its own internal practices'.¹⁸

Toch is het niet geheel onmogelijk om er als bestuur van de stad met de bevolking samen iets aan te doen door een renovatie-strategie: 'the city, by influencing the type and availability of housing, can delay an increase in the immigration rate until internal balance is reestablished. The city must press for removal of aging housing before deterioration creates an imbalance in the urban system. Because aging is continuous, the renewal process must be continuous instead of occurring in waves several decades apart. At the same time industrial parks should be established within present decayed residential areas to generate jobs for those already living in the city. Favourable city regulations and new tax policies should be designed to attract the kinds of industry most needed for revival'.¹⁹

De benadering van Forrester wordt gekenmerkt door enerzijds een vooroordeel omtrent de autonome ontwikkeling van de stad en anderzijds door zijn benadrukking van 'terugkoppelingsmechanismen'. Zijn simulatie-modellen voor de stedelijke ontwikkeling lenen zich evenwel voor aanpassing. Het mag desondanks worden betwijfeld of de politieke component, waarbij de besluitvorming en de belangenbehartiging centraal staan, in voldoende mate kan worden ingebouwd.

Hiermee komen we op een andere stedelijke theorie, die de laatste jaren steeds meer aandacht krijgt, namelijk de *stedelijke politieke theorie*. Deze heeft wortels in de Neo-Marxistische theorie, de New Political Economy en in de bestuurskunde.

¹⁸ Forrester, J. W., 1969, o.c., p. 129.

¹⁹ Forrester, J. W., 1969, o.c., p. 128.

Van de eerste soort is vooral Castells²⁰ van belang. Deze benadrukt dat de stedelijke ontwikkeling een functie is van de klassenstrijd en de produktieverhoudingen. De stad is na de Industriële Revolutie het concentratiepunt geweest voor de uitbuiting van de arbeid. De huidige stedelijke crisis is slechts te verklaren door naar het gedrag van de multinationals en de rijken te zien. De winsten bij de goederenproductie kunnen nog slechts behaald worden door naar de lage-lonenlanden te gaan of geheel te automatiseren. In de grote westerse 'corporate cities' vindt men nog wel de hoofdzetels van de industrieën en van het bankwezen. Daarom wordt het CBD (het zaken centrum) nog goed onderhouden, de rest van de stad mag vervallen. Wel zorgt het Kapitaal voor het in stand houden van de arbeid via 'sociale reproductie', via onderwijs, gezondheidszorg en woningbouw. De toegang tot deze voorzieningen is echter voor de heersende klasse veel gemakkelijker. De arbeid wordt via deze voorzieningen in stand gehouden, maar de grote woningnood en de sociale en ruimtelijke segregatie tonen wel aan dat echte eerlijke verdeling niet plaatsheeft.

De eigendomsverhoudingen van woningen en de verdeling van de woningvoorraad staan bij de Neo-Marxisten centraal in de aandacht. Bij de andere soorten beoefenaars van de 'Urban Politics' staan de besluitvorming en de invloed van de burgers op het bestuur meer centraal.²¹ Downs²² benadrukte de gedachte, dat de verbetering van de stad slechts dan kan plaatsvinden, indien de 'urban institutions' wijzigen. Daarmee bedoelt hij:²³ 'established laws and organizational structures, their rules, their interrelations, and the entrenched patterns of behavior built around them'.

Veel van de benaderingen gaan over de toepassing van de staatstheorie op de stad, de woningproblematiek en de stadsvernieuwing, en de grondpolitiek. Een samenvattend boek over de Amerikaanse benadering is bijvoorbeeld dat van Cox.²⁴ Daarin stellen Roweis en Scott in hun betoog over de 'urban land question', dat 'urban land is a 'noncommodity' in the sense that it's intrinsic use value – differential locational advantages – is produced not by individual capitalists, but through the agency of the state and the collective effects of innumerable individual social and economic activities'. Voor de steden is een analyse van de kollektieve besluitvorming nodig. Een nieuwe op de stad toegesneden staatstheorie en een nieuwe strategie zijn vereist. Door de herverdeling van het nationaal inkomen zal het stedelijk leven – in hun ogen – steeds meer politiseren en de legitimiteitscrisis zal vergroot worden.

De economische conflicten bestonden vroeger vooral tussen ondernemers en arbeiders. In toenemende mate zullen de conflicten 'indirekt' worden, namelijk via het staatsapparaat.

In een ander hoofdstuk uit het boek van Cox schrijft K. Newton over 'Conflict avoidance and conflict suppression'. Newton stelt dat steeds meer mensen hun bedoelingen niet meer terugvinden in het bestuur van de stad door instituties. Er ontstaat een steeds groter aantal arena's op lokaal niveau. De confrontatie tussen verschillende belangengroepen wordt steeds moeilijker als zij niet dezelfde politieke instituties meer gebruiken. Konfliktoplossing wordt steeds moeilijker. Dat wordt nog versterkt doordat meer en meer conflicten, die vroeger in de nationale arena werden uitgevochten, nu worden 'gede-nationaliseerd' of 'gelokaliseerd'. De verdediging van het eigenbelang komt steeds dichterbij de woonbuurt.

- ²⁰ a. Castells, M., *La question urbaine*. (Paris) 1973;
b. Castells, M., *Class, power and conflict*. (London) 1978;
c. Castells, M. & F. J. Godard, *Monopolville*. (Paris) 1974;
d. Pickvance, C. G. (ed.), *Urban sociology; critical essays*. (London) 1976; en
e. Elshof, P., *Stadsvernieuwing*. (Amsterdam) 1976.
- ²¹ Saunders, P., *Urban politics*. (London) 1980.
- ²² Downs, A., *Urban problems and prospects*. (Chicago) 2e druk, 1976.
- ²³ Downs, A., 1976, o.c., p. 1.
- ²⁴ Cox, K. R. (ed.), *Urbanization and conflict in market societies*. (Chicago) 1978.

Er dreigt alom 'nondecisionmaking', 'fragmentation' en 'ineffective government'. Indien men aan stedelijke problemen wil ontkomen, is suburbanisatie ('voting by feet') vaak effectiever dan 'political action'.

Deze en andere problemen en aanzetten tot theorievorming zijn ook voor de Nederlandse situatie van betekenis. Ook hier vinden we steeds meer bestuurlijke problemen in de (grote) steden. We mogen vaststellen, dat deze vraagstukken bij elke stedelijke theorievorming en in de praktijk veel aandacht nodig hebben.²⁵

1.4. Problemen in praktijk en theorie

Uitgaande van de voorgaande survey van theorieën en van waarneming van de huidige discussie over stedelijke problemen, kunnen we nu een aantal punten voor de verdere analyse aangeven. In de eerste plaats mogen we konstateren dat uit de theoretische beschouwingen een aantal inhoudelijke en methodologische aandachtspunten naar voren komen. Uit de recente discussies 'uit de praktijk' kunnen we destilleren, dat het onder meer gaat om de volgende 'echte stedelijke problemen', zoals (niet uitputtend):

1. het woningtekort;
2. het woningtekort voor bepaalde groeperingen;
3. het (selektief) wegtrekken van de bevolking;
4. idem van bedrijven;
5. het (niet meer) investeren van financiële instellingen en bedrijven in bedrijvigheid en woningen;
6. de concentratie van probleemgroepen, zoals etnische minderheden, druggebruikers, seksuele minderheden, etc.;
7. de voortdurende conflicten om grondgebruik, vervoersproblemen en verkeersveiligheid;
8. de algemene onveiligheid;
9. de enorme kosten voor de overheid voor verkeersinfrastructuur, stadsvernieuwing en onderwijs;
10. de problemen van participatie, besluitvorming, besluitvaardigheid en rechtszekerheid;
11. de toenemende stedelijke werkloosheid;
12. de effecten van nieuwe technische ontwikkelingen op de stedelijke processen.

Uit de meer theoretische publikaties komen de volgende vraagstukken (naast de reeds genoemde) naar voren:

1. welke intenties hebben bewoners en ondernemers met betrekking tot de stedelijke ontwikkeling?
2. Welke factoren – naast de intenties – zijn het meest belangrijk om de stedelijke ontwikkeling te kunnen beschrijven?
3. Is het mogelijk deze factoren zodanig te klassificeren en te meten, dat er een compleet beeld uit komt?
4. Welke factoren geven de overheid en (groepen van) de burgers de mogelijkheid de ontwikkelingen te beïnvloeden?

²⁵ Enkele verdere titels zijn:

- a. Allen, B., *Urban theory and the role of the state*. Discussion paper. (Glasgow) 1979;
- b. Broadbent, T. A., *Planning and profit in the urban economy*. (London) 1977;
- c. Clark, T. N., *Community power and policy-outputs*. (Beverly Hills) 1973;
- d. Cockburn, C., *The local state; management of cities and people*. (London) 1977;
- e. Dahl, R. A., *Who governs? Democracy and power in an American city*. (Yale) 1961;
- f. Darke, R. & R. Walker (eds.), *Local government and the public*. (London) 1977;
- en
- g. Richardson, J. J. & A. G. Jordan, *Governing and pressure; the policy process in post-parliamentary democracy*. (London) 1979.

5. Welke instrumenten zijn daarbij denkbaar?
6. Zijn deze reeds in de praktijk ergens 'uitgeprobeerd' en zo ja, met welk resultaat?
7. Welke bestuurlijke structuur is het meest geschikt voor een bepaald beleid?
8. De keuze van relevante factoren en instrumenten is gestoeld op een 'wereld- en mens-beeld', op een visie op 'het stedelijk gebeuren' en op bepaalde theorieën. Welke methoden zijn er, en welke leveren voor het beleid directe aanknopingspunten?
9. In welke 'taalsystemen' geven we de resultaten weer?

Deze – en wellicht vele andere – vraagpunten en aandachtsvelden zijn in de literatuur en in de dagelijkse praktijk veelvuldig aan de orde. Er heerst een grote diversiteit van opvattingen. In deze studie zullen we daarom de problematiek met enige voorzichtigheid benaderen. Van directe relevantie daarbij is dat we – konform onze opdracht – al een beperking aanleggen door vooral de *beïnvloedbaarheid* en het *beleid* centraal te plaatsen. Het gaat er derhalve niet om, 'het wezen van de stad' te vangen, doch om een benaderingswijze te ontwikkelen waarmee verdere studies kunnen worden gestroomlijnd, met als richting de beleidsoriëntatie.

Bij het vraagstuk van de beïnvloedbaarheid dienen we het onderscheid van korte en lange termijn te maken. Wij zullen ons vooral op de *langere* termijn richten. Daarbij is natuurlijk wel de theoretische vraag aan de orde, welke relatie er bestaat tussen ontwikkelingen op de korte en die op de lange termijn. Die vraag is verbonden met de verhouding mikro–makro en met die tussen individu en structuren. We zullen daarop in Hoofdstuk 4 dieper ingaan.

De keuze van de 'fundamentele factoren' in elke analyse hangt in hoge mate samen met de theoretische (en ideologische) benadering. De keuze voor bepaalde 'problemen' is in eerste instantie persoonlijk, politiek en ideologisch. Marc Tool²⁶ stelt, dat een probleemkeuze samenhangt met de 'difference between 'what is' and 'what ought to be'. Hij koppelt daaraan de stelling, dat 'problem solving always requires institutional change'. Dat houdt in, dat *instituties zelf* een methodologisch zwaartepunt moeten vormen bij de bestudering van 'stedelijke problemen' en 'beleidsformulering'.

1.5. Sleutelfactoren en sleutelproblemen

In het voorgaande overzicht van stedelijke theorieën is, ondanks het selectieve en globale karakter daarvan, toch naar voren gekomen dat er steeds drie velden voor studie terugkomen. Het zijn:

- 1e. het zoeken naar wezen en oorsprong van de stad;
- 2e. het zoeken naar sleutelfactoren die de ontwikkeling van de stad verklaren; en
- 3e. de vraag naar de beïnvloedbaarheid van de stedelijke ontwikkeling, zowel door de *overheid* als door (groepen van) de *burgers*.

Onder 'stedelijke ontwikkeling' wordt verstaan verschijnselen zoals stedelijke groei of stedelijke stagnatie en de veranderingen bij talrijke deelverschijnselen, zoals op verkeersgebied, woningbouw, werkgelegenheid en sociale aspecten. Het begrip is dus een 'container-begrip'. Bij 'stedelijke groei' kan men een onderscheid maken tussen *economische*, *demografische* en *ruimtelijke* groei. In veel gevallen gaan deze samen, maar door de suburbanisatie, de 'gezinsverdunding' en het toenemende ruimtegebruik in het rijke, grootschalige Westen is ruimtelijke groei meer en meer los komen te staan van demografische groei.

²⁶ Tool, M., *The discretionary economy; a normative theory of political economy*. (Santa Monica) 1979, p. 78.

Omstreden is de vraag, of talrijke sociale aspecten van het stedelijk leven, zoals kriminaliteit, vereenzaming, drugs- en alcoholverslaving en bepaalde ziekten, wel echt typisch stedelijk zijn.²⁷ Hoewel er een empirisch waarneembare sterkere concentratie in steden optreedt, is het de vraag waar de kausaliteit ligt: in de concentratie op zich, of in de relatieve oververtegenwoordiging van bepaalde categorieën. De stad heeft altijd aantrekkingskracht uitgeoefend op marginale groeperingen. Steden zijn altijd doorgangshuizen geweest; de elite trok er (gedeeltelijk) uit, marginale groeperingen trokken er naar toe.

Reeds is gesteld dat 'problemen' dat pas worden als er spanningen liggen tussen doelen en realisering. Dat houdt in, dat problemen kunnen worden 'opgelost' door de doelen aan te passen en/of door de realisering te verbeteren. Volgens de reeds geciteerde Marc Tool vergt een oplossing in ieder geval een institutionele innovatie. Problemen worden tot '*sleutelproblemen*' als ze in de hiërarchie van de politieke doeleinden een hoge plaats innemen en als derhalve het oplossen ervan van groot ('nationaal') belang wordt *geacht*.

Sleutelfactoren zijn die factoren, die de aard van de doelen, de plaats van doelen in de hiërarchie en de materiële onder- en/of bovenbouw van dit geheel bepalen. Daartoe behoren de institutionele structuur (bijvoorbeeld: welke instituties bepalen waarom en hoe de doelen en de hiërarchie), de demografische structuur (bijvoorbeeld: welke groepen kunnen kwantitatief van belang zijn als machtsbasis) en de economisch-technische ontwikkeling (bijvoorbeeld: de invloed van schaalvergroting en technische middelen, die inkomen en macht kunnen vergroten en/of verschillen daarin kunnen verkleinen, zoals door produktiviteitsvergroting, sektorale verschuivingen en (re)lokatie van (onderdelen van) ondernemingen).²⁸

De stedelijke ontwikkeling reflecteert de maatschappelijke ontwikkeling maar meestal in verscherpte vorm. Voor een verkenning van de toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen is de analyse van de stedelijke processen vaak illustratief.

De steden zijn na en door de Industriële Revolutie in aantal en omvang toegenomen en van karakter veranderd. In deze tijd wordt er gesproken van een stedelijke crisis. Is die er? Of is er sprake van een overgangperiode, een zoekperiode naar een nieuwe plaats in de 'post-industriële' tijd? Welke problemen zijn specifiek stedelijk? Kunnen we de stedelijke ontwikkeling beheersen? Hoe speelt de overheid erop in?

In het volgende hoofdstuk zullen we ingaan op de aard van het beleid van de Nederlandse Rijksoverheid. Het aksent daarbij ligt op het ruimtelijk beleid, omdat andere vormen van stedelijk beleid op Rijksniveau pas recent meer in de aandacht komen, zoals het economisch beleid en het beleid met betrekking tot stedelijke werkloosheid, minoriteiten, etc.

²⁷ a. Schaeffer, P., *If cities are so great, why are people leaving?* In: Environment and Planning – A, Vol. 11, 1979, pp. 1321–1322; en

b. Richardson, H. W., *The optimal size of cities*. (London) 1974.

²⁸ Scott, A. J., *Locational patterns and dynamics of industrial activity in the modern metropolis: a review essay*. (University of Toronto) May 1980.

Hoofdstuk 2. Stedelijk Rijksbeleid in Nederland

2.1. Inleiding

Het beleid met betrekking tot de stedelijke ontwikkeling in Nederland werd tot voor enkele decennia bijna uitsluitend door de lokale overheden gevoerd. Zij bepaalden de uitbreiding of zij gaven toestemming of zij lieten ontwikkelingen toe. De Rijksoverheid heeft pas sedert het begin van deze eeuw bevoegdheden naar zich toe getrokken, met name via de Woningwet van 1901. Aanvankelijk lagen de bevoegdheden van de Rijksoverheid vooral op het terrein van de volkshuisvesting. Pas na de Tweede Wereldoorlog werd de behoefte gevoeld om de besturing van de ruimtelijke ontwikkeling veel meer centraal te gaan regelen dan gebruikelijk was. De Wet inzake de Ruimtelijke Ordening van 1965 was van dat streven de formele bevestiging. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat via de goedkeuring van uitbreidingsplannen via de Woningwet-procedures, reeds een Rijksbeleid betreffende de ruimtelijke ordening was gegroeid. De doelstelling van dit beleid was niet primair gericht op planmatige beïnvloeding, doch vooral op het voorkomen van misstanden en excessen.

Wij willen hierbij opmerken, dat het Rijksbeleid met betrekking tot de stedelijke ontwikkeling vooral was gericht op de volkshuisvesting en niet op andere aspecten, zoals economische ontwikkeling of op de problematiek van bepaalde groeperingen. Wèl kan men konstaten dat door de wijziging van de Woningwet in 1931 ook meer aandacht is gekomen voor integratie tussen woningbouw en verkeer, landbouw, en industrie. Een echt integraal kader ontbrak nog, ondanks de instelling van de eis om streekplannen te maken. Er wordt ook thans nog in de Wet R.O. geen onderscheid gemaakt tussen stedelijke en niet-stedelijke gemeenten.

Desondanks zou men kunnen stellen, dat de start van een meer sturend ruimtelijk Rijksbeleid in de vijftiger jaren mede gegrond was in de economische ontwikkeling. Na de Tweede Wereldoorlog werd de industrialisatiepolitiek centraal aangepakt. Dit beleid werd gekoppeld aan het regionaal ontwikkelingsbeleid. Daarbij werd geconstateerd dat de achtergebleven regio's konden worden gestimuleerd door de verplaatsing van bepaalde soorten bedrijvigheid uit de westelijke provincies. Van dit laatste gebied vond men de bevolkingsdichtheid ook zodanige vormen aannemen, dat de Rijksdienst voor het Nationale Plan (de voorloper van de Rijks Planologische Dienst) vanaf 1955 naar buiten kwam met enkele rapporten betreffende de ruimtelijke en economische ontwikkeling van het westen des lands. Uit die jaren stammen talrijke grondideeën inzake de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Centraal daarbij staan de visies over de Randstad en de perifere probleemgebieden. Het begrip 'Randstad' is door de Schipholpionier A. Plesman gelanceerd, om daarmee aan te duiden dat de grote steden in het westen des lands alle om de luchthaven lagen en dat deze als het ware het centrum vormde voor de Randstad. Dit begrip is zijn eigen leven gaan leiden, met als centrale gedachte dat de vier grote en meerdere kleinere steden in de drie westelijke provincies hoe langer hoe meer gezien konden worden als één stedelijk gebied, met twee vleugels: de Noordvleugel van Haarlem tot Amersfoort (volgens sommigen zelfs tot Arnhem) en de zuidvleugel van Leiden via Den Haag tot Dordrecht, met een centraal groen tussengebied, dat werd aangeduid met 'het Groene Hart'.

In de Nota's 'Het Westen des Lands en Overig Nederland' (1956) en 'De ontwikkeling van het Westen des Lands' (1958) zijn beleidlijnen aangegeven die ook nu nog veel invloed hebben. Samengevat zou men kunnen zeggen dat men vond, dat de Randstad eigenlijk zou moeten worden afgestopt in de groei, en dat de groei zou moeten worden afgeleid naar de perifere regio's.

Het is hier niet onze bedoeling om het gehele RO-beleid aan een analyse te onderwerpen. Wij willen slechts die punten naar voren halen, die het beleid

ten opzichte van de stedelijke ontwikkeling raken. Voorts willen we slechts de hoofdlijnen aangeven. Een veel vollediger analyse zou gewenst zijn, maar daarvoor bestond nog niet de gelegenheid. Voor de evaluatie van het RO-beleid in Nederland zijn reeds enkele algemene publikaties bekend.¹ Als zodanig is dit hoofdstuk ook geen complete evaluatie², maar slechts een globaal survey van het RO-beleid en het stadsvernieuwingsbeleid, met het doel om de opvattingen omtrent de beïnvloedbaarheid van de stedelijke ontwikkeling na te gaan.

2.2. De periode 1955–1970

In de laatste pagina's van de Nota van 1958 ('De ontwikkeling van het Westen des Lands') worden afsluitende beschouwingen gegeven, waarbij onder meer wordt gewezen op de noodzaak om de grote stad als samenlevingsvorm nader te bestuderen: 'Het vraagstuk van de grote stad vergt daarbij eveneens nadere studie, vooral in verband met de waardering van de grote stad als samenlevingsvorm' (p. 161). Zo zijn er nog enkele opmerkelijke uitspraken die pas recent meer aandacht krijgen. We wijzen bijvoorbeeld op de volgende zinnen: 'De groei van het Westen is in bijzondere mate met de dienstensector verbonden die bij de voortgaande economische groei van steeds grotere betekenis wordt'; en 'Een zeer belangrijk vraagstuk is nu welke invloed verkeersverbeteringen, eventuele verkorting van de werkweek, verbetering van de sociale positie der werknemers e.d. hierop hebben'. De huidige lezer van deze zinnen vraagt zich af waarom het onderzoek de afgelopen twee decennia deze vragen en suggesties heeft verwaarloosd. De Nota was eigenlijk één grote hartekreet om iets te doen aan ruimtelijke ordening en de oplossing van de stedelijke problemen. Pas in de Verstedelijkingsnota 1974–1976 heeft men die draad weer opgenomen.

Het centrale probleem in de Nota van 1958 is dat van het 'vollopende Westen', waarbij men vooral dacht aan de 'Randstad'. Het eerste begrip wordt omschreven als de drie provincies Zuid- en Noord-Holland en Utrecht, en met het begrip 'Randstad' wordt een aantal gemeenten met specifieke kenmerken aangeduid. De 70 bedoelde gemeenten werden geselecteerd op grond van vooral kenmerken uit de sfeer van de werkgelegenheid (mannelijke beroepsbevolking), te weten de percentages voor:

1 – landbouw, visserij en jacht	< 20
2 – nijverheid	> 25
3 – winkels	> 4
4 – overige handel	> 7
5 – verkeer	> 6
6 – krediet, bank- en verzekeringen	> 1
7 – overheid en vrije beroepen	> 6
8 – onderwijs en eredienst	> 1,5

Daarnaast werd een sociaal-geografisch criterium gehanteerd, te weten bevolkingsdichtheid, met als norm > 300 inwoners per vierkante kilometer. De Nota baseerde zich vooral op *bevolkingsdichtheid en bevolkingsaantal*, op *nederzettingspatroon* en op *werkgelegenheid* als centrale beoordelings-elementen: 'Het ontwikkelingsbeeld is in hoofdlijnen aangegeven door een benadering van de toekomstige bevolking in het Westen des Lands,

¹ a. Buit, J., *Doelstellingen en ruimtelijke voorstellen*. (Assen) 1978;

b. Glasbergen, P. & J. B. D. Simonis, *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat*. (Amsterdam) 1979;

c. Deben, L. & J. van der Weiden, *Stadsvernieuwing; een sociologisch trendrapport*. (Amsterdam) 1979;

d. Elshof, D., *Stadsvernieuwing als ruimtelijke ordening door het kapitaal*. (Amsterdam) 1976; en

e. Bussink, F. L., *Plannen voor stadsvernieuwing*. (Alphen a/d Rijn) 1980.

² Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*. (Alphen a/d Rijn) 1978.

waarbij als uitgangspunt diende een verkenning van het economische leven' (p. 160). Met het begrip 'economisch leven' doelde men vooral op de werkgelegenheid. De bevolkingsprognose berustte dan ook op een vooruitberekening van het aantal arbeidsplaatsen: 'In het rapport is aangenomen dat de expansie van de bestaansbronnen de spreiding van de werkgelegenheid bepaalt, m.a.w. dat de werknemer komt naar de plaats waar hem werkgelegenheid geboden wordt en niet omgekeerd' (p. 160). Daarbij ging men evenwel toch uit van de beïnvloedbaarheid van de spreiding der bestaansbronnen. Zo werd voor het gebied van Den Haag (waartoe men ook Delft en Leiden rekende!) aangenomen dat er een grote kongestie zou ontstaan, tenzij men tot een 'spreiding van Rijksinstellingen' zou overgaan: 'De Rijksdiensten en wat zich aan andere semi-openbare en particuliere kantoren daar omheen groepeerde vormen tezamen een der belangrijkste stuwende factoren voor de voortgaande groei van de agglomeratie. Van deze instellingen heeft de Regering de Rijksdiensten zelf in de hand' (p. 105). Heel sterk wordt steeds benadrukt dat er voor de grote steden geen andere mogelijkheid bestaat om de veronderstelde (tot 1980) bevolkingsgroei op te vangen dan door een actief 'overloopbeleid' inclusief de stichting van een 'New Town' bij Den Haag (toen Wilsveen genoemd; het is Zoetermeer geworden) en nieuwe steden o.a. in de IJsselmeerpolders.

In tegenstelling tot latere CBS-prognoses was de bevolkingsprognose van de Nota zeer realistisch. De voorspelling van het jaar 1980 was 13.540.000 en ca 15,5 miljoen voor het jaar 2000: (p. 28). Daarvan zouden er in 1980 6.786.000 in het westen wonen. De prognose was – zoals gezegd – gebaseerd op de werkgelegenheid. In het westen zouden 2.714.300 personen (in 1980) werken op de 5.416.000 voor Nederland als geheel. De vooruitberekening van de werkgelegenheid geschiedde aan de hand van de methode-Van Lohuizen betreffende de verhouding stuwend-verzorgend (pp. 48–50 en 73 e.v.).

De Nota beval een spreiding van de stuwende werkgelegenheid en (dus) van de bevolking uit het westen aan, voor zover dat economisch mogelijk was. Men erkende daarbij de aantrekkingskracht van diep vaarwater (p. 38) en van agglomeratievoordelen (pp. 40 e.v.: de aantrekkingskracht van het hele milieu der grote steden). Vooral vanwege de relatief hoge kosten voor de gemeenschap en de kongestie werd spreiding bepleit. Deze zou op twee manieren kunnen worden gerealiseerd: (a) door 'overloop' binnen het westen, aansluitend aan de agglomeraties; en (b) door spreiding naar 'overig Nederland'. Als tendenties die voor het laatste pleitten, werden genoemd de opkomst van elektriciteit als krachtbron, de opkomst van het motorvervoer en de ruime arbeidsmarkt op de zandgronden.

De grote steden moesten worden afgeremd. De samenstellers noemden nadelen van de grote steden op bestuurlijk, financieel en sociologisch gebied (pp. 61–63). Men wilde voorkomen dat de groei de steden zou overvallen. Daarbij had men het oog op de grote nadelen van de snelle groei welke tijdens en na de Industriële Revolutie optraden (p. 21): 'De steeds snellere groei van de steden... overviel de stedelijke overheden, die, na eeuwen van stilstand en neergang, waarin scheppingskracht, stijl- en structureel gevoel door gebrek aan praktijk geleidelijk teloor gingen, de gevolgen niet tijdig konden overzien en het groeiproces vrijwel geheel aan het particulier initiatief overlieten. Gevolg: aanbouw van nieuwe buurten zonder pracht of heerlijkheid, min of meer willekeurig over het omringende land verspreid, zonder open ruimte of aankleding, zonder structuur, met willekeurige menging van woningen en bedrijven, kortom die wijken, welke elke zich uitbreidende stad uit die periode te zien geeft'.

Om die redenen en andere vreesde men de ontwikkeling van een miljoenen-agglomeratie (p. 61): 'Algemeen uitgangspunt zal dus moeten zijn de visie van een tot één geheel wordende Randstad. Dit geldt ook voor de ruimtelijke consequenties. In de toekomst zal het beeld van het centrale westen nog meer dan thans het gedeelte worden van het vroegere: het zal zich

vertonen als een krans van steden en verstedelijkte gebieden met daartussen slechts beperkte oppervlakten agrarisch land, die dan op verschillende plaatsen nog bedreigd worden door wat hierboven het 'randeffect' van de steden is genoemd. Maar des te meer is het nodig de verdere uitgroei in zo goed mogelijke banen te leiden. Een der eerste consequenties is dat men zich ook in Nederland – zij het in andere zin dan in het buitenland – geplaast ziet tegenover het vraagstuk van een miljoenen-agglomeratie'.

In 1961 verscheen de Nota inzake de Ruimtelijke Ordening, die eigenlijk een systematisering van de hiervoor besproken nota's vormde, met een sterkere vertaling naar ruimtelijke voorstellen.

In 1965 kreeg de Wet R.O. rechtstreeks kracht en in 1966 verscheen de Tweede Nota inzake de Ruimtelijke Ordening. Met betrekking tot de stedelijke ontwikkeling kan worden gesteld, dat de Nota vrij neutraal of zelfs negatief stond tegenover de ontwikkeling van de grote steden.

Het ruimtelijk beleid werd in deze periode nog nauwelijks als een terrein van grote politieke relevantie geacht, maar de discussie daarover werd door de Tweede Nota zeer sterk opgevoerd. Pas in de periode 1966–1970 groeide het besef, dat R.O. een grote politieke betekenis had vanwege de invloed op de allokatie en de verdeling van de middelen en vanwege de invloed op het woon- en leefmilieu. De Wet van 1965 vergrootte de macht van de overheid en verbreedde het bereik van beleidsvelden. Wèl dient men te stellen dat de Wet R.O. de nadruk heeft gelegd op de gemeenten, zij het dat de provincies door middel van het goedkeuringsbeleid via de streekplannen grote feitelijke invloed kregen. Overigens heeft het Rijk vooral via het veel sterker gecentraliseerde volkshuisvestingsbeleid, de 'Aanwijzingsbevoegdheid' en het financiële beleid, eveneens veel feitelijke invloed op het gemeentelijk beleid.

De (voor ons) belangrijkste aspecten van de Tweede Nota waren de volgende. Allereerst constateert men, dat de trek naar de stedelijke gebieden in onze tijd blijft doorgaan (p. 77): 'Die trek... behoeft zich niet meer op de steden zelf te oriënteren: de motorisering maakt het mogelijk bij het voordeel van de nabijheid van de stad ook dat van de rustige woonsfeer buiten te voegen'. Het stedelijke gebied van stad en gewest wordt stadsgebied. 'Verstedelijking is geen 'stadwording' meer, maar de spreiding over een streek van wat tot dusverre bijeengelegene stedelijke elementen waren'. De Nota is niet negatief tegenover deze ontwikkeling: 'De voordelen van het wonen in de randgebieden van de steden, waar het pulserend stedelijk leven nog wel aanwezig is, maar waar men ook het eengezinshuis, de woonrust en de mogelijkheid om te wonen in een sociaal homogene omgeving kan vinden, gaan steeds zwaarder wegen' (p. 77). En vervolgens: 'Uit dien hoofde zal men bij het maken van de plannen vóór alles moeten streven naar een rijk geschakeerde verscheidenheid van woonvormen en woonkernen. Daarbij voegt zich dan dadelijk de conclusie, dat in deze verscheidenheid met name de mogelijkheid tot het wonen in een eengezinshuis in een rustige omgeving binnen het bereik van de stedelijke invloedssfeer een sterkere aandacht verdient dan tot dusverre het geval was'.

De konklusie van de Nota met betrekking tot de ruimtelijke structuur was, dat er sprake moest zijn van 'gebundelde deconcentratie', waarbij de stedelijke kernen in de stadsgewesten een te ongebreidelde versnipperde suburbanisatie zouden kunnen opvangen. Er werd evenwel weinig of niet aan de 'oude steden', de kernen van de stadsgewesten, gedacht, hoewel daar toch veel arbeidsplaatsen en voorzieningen zijn gevestigd: 'De bewoners blijken overwegend een vestigingsplaats dicht bij de stad en het werk te verkiezen; hun vestiging ter plaatse is vaak meer ingegeven door de mogelijkheid om tegen niet te hoge kosten een huis te verwerven, dan door een uitgesproken voorkeur voor juist deze woonplaats' (p. 78). En: 'Met het oog op een verantwoorde voortzetting van het urbanisatieproces is daarbij een zekere concentratie onvermijdelijk'.

Maar de problematiek van de 'oude steden' zelf krijgt weinig of geen specifieke aandacht. Wèl de opvang van de suburbanisatie, niet de opvang van de 'achterblijvers' kreeg aandacht. Men konstateerde wèl dat er *ruimtelijke* knelpunten in de steden voorkwamen; voor sociaal-ekonomische conflicten binnen de grote steden had men geen oog. In de steden zou wel 'partiële reconstructie en rehabilitatie' moeten plaatshebben, maar 'daarvoor zijn nauwelijks algemene regels te geven' (p. 96). Van belang is voorts het handhaven van 'city-funkties' (p. 96) en 'cultuurhistorische waarden' (p. 97).

Toch hebben de samenstellers meer door, maar ze gaan er niet verder op in: 'In de komende periode zullen de stadsreconstructie en de sanering van verouderde woonwijken tot onze grote inspanningen gaan behoren; niet voor niets ziet men in de Verenigde Staten de stadsreconstructie als 'the Nation's great new frontier'. Het welslagen van deze reconstructie en sanering zal in hoge mate worden bepaald door de kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding en maatschappelijke opbouw' (p. 99).

Voor de realisering van het beleid met betrekking tot de steden acht de Nota onder meer spoedige actie gewenst om *nieuwe woonkernen* in bepaalde stadsgewesten aan te leggen en de *rekonstruktie* van sommige binnensteden snel aan te pakken (p. 166).

De Nota konstateert evenwel (p. 166): 'Zeker bij de huidige snelle maatschappelijke ontwikkeling is de periode tot 2000 een zodanige termijn, dat weinig met zekerheid is te voorzien'. Wel bescheiden, maar dat moest ook wel, want de bereidheid en de instrumenten om werkelijk planmatig beïnvloedend op te treden bestonden niet. Vooral de in de Tweede Nota gehanteerde, zeer hoge bevolkingsprognose (20 miljoen in 2000) werd als schrikbeeld gehanteerd om de bevolking toch planning-minded te maken. Jaren durende frustraties zijn vooral aan het noorden des lands bezorgd, omdat men die een (nooit gerealiseerde) verdubbeling van de bevolking toezegde, met de daarmee gepaard gaande opkrikking van het aantal arbeidsplaatsen. De overheid scheidt door haar beloften soms gevaarlijk hoge verwachtingen.

Hoewel de prognoses veel te hoog bleken, is de basisgedachte van het centraal stellen van een 'drie-slag stelsel' toch gehandhaafd: (1e) bevolkingsgroei en -spreiding van de Randstad opvangen in de 'nieuwe kernen' binnen stadsgewesten; (2e) bevordering van spreiding naar de perifere regio's; en (3e) de stimulering van rekonstruktie en sanering in de binnensteden – het 'inrichtingsbeleid'.

Pas door en na de discussies rondom de Derde Nota (1973–1976) is het beleid bijgestuurd. Hierna zullen we zien in welke richting.

2.3. De periode 1970–1980

Gekonstateerd mag worden, dat de kritiek op de Tweede Nota zich richtte op de verkeerde prognoses, maar ook op de voorstellen zelf. Zo werd onder meer de betekenis van de steden voor de niet-weggetrokken bevolking benadrukt. De stadsvernieuwing zou zelfs kunnen lijden onder de nadruk op de gebundelde dekoncentratie en de 'overloop' naar de nieuwe groeikernen. Het werkelijk kiezen tussen bepaalde ontwikkelingsmogelijkheden werd in de Tweede Nota verdoezeld door het niet expliciet behandelen van doeleinden en alternatieven.

De Derde Nota startte daarom met een 'zelf-evaluatie' van de Tweede Nota en met het systematisch aan de orde stellen van doeleinden in het eerste deel, de Oriënteringsnota. Toch werden ook in de Derde Nota de keuzen vaak verdoezeld, zoals o.a. door Buit, Thoenes en Glasbergen en Simonis is opgemerkt.

De zelf-evaluatie richtte zich onder meer op de volgende punten:

1. de spreiding van de bevolking over de landsdelen is niet konform de doelstelling. Met name de spreiding naar het noorden is niet gelukt, de

spreiding is vooral terecht gekomen in de 'halfweg-zone', direct grenzend aan de drie westelijke provincies.³ Ook het 'Groene Hart' en de gehele Centrale Open Ruimte is veel sterker gegroeid dan wenselijk werd geacht.⁴

2. Het patroon van gebundelde dekoncentratie is onvoldoende gerealiseerd, zodat de suburbanisatie niet genoeg is opgevangen in de stedelijke zones en de stadsgewesten.

3. De stadsvernieuwing is in een te traag tempo verlopen.

4. Een nieuw beleid met betrekking tot onroerend goed is niet tot uitvoering gebracht.

5. De modernisering van het bestuur op lokaal en regionaal niveau (grenswijzigingen, gewestvorming, etc.) zijn veel trager verlopen dan voor ogen stond.

De beoordeling uit de Oriënteringsnota mag leiden tot de konklusie, dat het ruimtelijk beleid in Nederland in de periode 1965-1975 als niet geslaagd mag worden beschouwd.

Interessant is het om na te gaan of er in de Derde Nota ook nagegaan is, wat de achtergronden van de beperkte effectiviteit van dit beleid zijn geweest.

In het algemeen verklaart men de verschillen tussen doelen en uitkomsten door te wijzen op verschijnselen zoals: dalende geboortecijfers, snelle economische groei en toenemend autobezit⁵, maar de meeste nadruk wordt gelegd op de ontwikkeling van de 'in de maatschappij levende waarden, normen, verwachtingen en strevingen'. 'Deze vormen voor het beleid ten aanzien van spreiding en verstedelijking een hoofdingang'.⁶ In de Oriënteringsnota⁷ worden echter ook de *konflikten* tussen 'ruimte-claims' gesignaleerd. Tot dan ziet men het woord 'konflikt' vrijwel niet in de Rijksdokumenten. Overigens denkt men optimistisch over de oplossing daarvan. Die wordt vooral gezocht in een betere integratie van het overheidsbeleid: 'Wanneer de onderlinge samenhang van de plannen en maatregelen in de verschillende beleidssectoren niet gegarandeerd is, neemt de kans op conflicten tussen ruimtelijke claims sterk toe'. Aan factoren die de toename van claims kunnen verklaren, maar niet in de overheids sfeer liggen, wordt vrijwel geen aandacht besteed. Toch is het aanwijzen van het te kort schietend of loze verwachtingen wekkend overheidsbeleid belangwekkend, omdat daarmee de aandacht wordt gevestigd op *disfunktionele overheidsinterventie*.

In het algemeen kan worden gesteld, dat de Derde Nota een ambivalentie kent met betrekking tot de beïnvloedbaarheid van de ontwikkelingen. Enerzijds is men er zich van bewust dat plannen een handelen in onzekerheid is; anderzijds ziet men de noodzaak tot grotere sturing, met name in het kader van de selectieve groei en de vermindering van ongelijkheden en achterstanden. De *sturingsinstrumenten* van de Rijksoverheid worden bijgeslepen via de instelling van de Planologische Kernbeslissing (PKB) en de *struktuurschema's en struktuurschetsen*. Met de schema's wordt beoogd de integratie van facetbeleid (R.O.) met het sectorbeleid (verkeer, elektriciteit, luchtvaart, militaire terreinen) te verzekeren, om daardoor de ruimte-claims beter tegen elkaar te kunnen afwegen.

Met betrekking tot het *stedelijk beleid* beoogt de Derde Nota het eerder genoemde 'drie-slag stelsel' te behouden, doch met meer nadruk dan voorheen op de steden. Zelfs kan voor het eerst een 'stadsvriendelijke visie' worden genoteerd. Eén der hoofddoelstellingen is: 'Het bloeiend voortbestaan van de bestaande stedelijke structuren waarborgen; verarming

³ Zie Lambooy, J. G. & J. H. Huizinga, *Het nieuwe Westen des Lands; balans van 20 jaar ontwikkeling*. In: *Intermediair*, Vol. 13, maart 1977, pp. 1-8.

⁴ Zie Ottens, H. F. L., *Het Groene Hart binnen de Randstad*. (Assen) 1976.

⁵ Verstedelijgingsnota, deel 2a, 1976, pp. 19 e.v.

⁶ Idem, pp. 13 e.v.

⁷ Oriënteringsnota, 1974, pp. 102 e.v.

van de stad tegengaan'.⁸ Ook aan de stadsvernieuwing wordt prioriteit gegeven. Niet duidelijk is, of er onderlinge onoplosbare conflicten in de doelstellingen S3.1 ('Versterking woonfunctie van de binnensteden') en S3.2 ('Verbetering woonomstandigheden van de bevolking in oude wijken') is met S3.5 ('zorg voor goede bereikbaarheid van de binnensteden'). Ondanks deze doelstellingen, wordt zeer veel aandacht gewijd aan de twee andere elementen van het 'drie-slag stelsel', het spreidingsbeleid en de overloop. De eerste wordt bevorderd door de aanwijzing van groeisteden (Groningen, Zwolle, Breda en Helmond, later wellicht Amersfoort) en de tweede door groeikernen te stimuleren (zoals Purmerend, Almere, Nieuwegein en Zoetermeer). Men verwacht toch vooral daarvan de oplossing van de woningnood.

De Derde Nota ziet voorts veel heil in de besturing van de ruimtelijke ontwikkeling via de regulering van het verkeer. Eén van de hoofddoelstellingen is het terugdringen van de mobiliteit. Daartoe zal men binnen de stadsgewesten een evenwichtiger woon-werkbalans dienen na te streven.

Buit⁹ heeft erop gewezen, dat er in de Derde Nota een diskrepancie bestaat tussen maatschappelijke doelen (zoals beperking mobiliteit, tegengaan van stedelijk verval) en de ruimtelijke voorstellen (zoals versterking woonfunctie binnenstad, behoud van open ruimte). Er wordt niet of niet voldoende beargumenteerd waarom bepaalde voorstellen volgen uit de doelstellingen en waarom niet andere voorstellen even veel of even weinig akseptabel zijn. Zo wijst Buit op de afwijzing van het alternatief van een versterkte Randstad, het zogenaamde E-milieu.

Naast en verbonden met de ruimtelijke ordening, is de stadsvernieuwing aan het eind van de jaren zestig meer in de aandacht gekomen. Ook daaruit kan men konstateren, dat de stedelijke ontwikkeling geleidelijk aan vanuit een ander perspectief werd bekeken. Weliswaar speelde vooral het element volkshuisvesting een grote rol, maar toch werden ook andere elementen zoals de kulturele – zelfs de laatste jaren de economische ontwikkeling – geleidelijk aan van meer betekenis geacht.

Voor ons is van belang dat de stadsvernieuwing steeds meer als een integraal beleid wordt gezien, waarbij zowel het Rijk, gemeentebesturen, (buurt-)bewoners en bedrijven zijn betrokken.¹⁰ Steeds meer wordt beseft, dat de stedelijke woningvoorraad te lang is verwaarloosd, dat er een te groot aantal (kleine) bedrijven en voorzieningen teloor gaat en dat spanningen met minoriteiten en hun woonrecht opeisende jongeren direct samenhangen met het stedelijk beleid en de stadsvernieuwing. Maar tegelijkertijd wordt beseft, dat stadsvernieuwing een kostbare affaire is, waarvoor juist in deze matigingstijd steeds moeilijker financiële middelen ter beschikking worden gesteld.

2.4. Maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling en beïnvloedbaarheid

In de Verstedelijkingsnota (p. 99) wordt gesteld: 'Een beleid, dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen wil beïnvloeden, moet er rekening mee houden dat de beleidsruimte dikwijls maar beperkt is. Afremming, ombuiging en bevordering van ruimtelijke ontwikkelingen hebben soms aanzienlijke tijd nodig voordat het effect zichtbaar wordt. Het afremmen kan een lange remweg vergen; het ombuigen moet rekening houden met een grote

⁸ Oriënteringsnota, 1974, Doelstelling H. 3.1. (p. 99).

⁹ Buit, J., 1978, o.c., pp. 141-146.

¹⁰ a. Deben, L. & J. van der Weiden, 1979, o.c.;

b. Nijkamp, P. & A. Soffer-Heitman, *Stadsvernieuwing* (Assen) 1978;

c. Huigsloot, P. C. M. & R. E. van de Lustgraaf, *Stadsvernieuwing*. In: Lambooy, J. G., *Ekonomie en Ruimte*, deel 2: *Stad en ekonomie*, Hoofdstuk 10. (Assen) 1981.

draaicirkel; bij het bevorderen van een ontwikkeling kan de acceleratie veel tijd vragen'. Eigenlijk zou de vraagstelling nog anders moeten worden gesteld. Van groter belang is in hoeverre:

1. de maatschappelijke ontwikkelingen gerelateerd zijn aan de ruimtelijke;
2. via ruimtelijke ordening maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden beïnvloed; en
3. via ruimtelijke ordening ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden beïnvloed.

Daarbij kan men zich afvragen wat en wie 'de overheid' is. Wie beheerst wat en wie? Welke 'interventie-concepties'¹¹ schuilen achter het beleid, met andere woorden: met welke doelen en belangen voor ogen hanteert de overheid haar beïnvloedingsmacht. Ook de Amerikaanse politikoloog Schon¹² gaat in op de denkbeelden achter het beleid. Meestal worden daarvoor 'metaphoren' gebruikt, ter legitimering van voorstellen, zoals 'gezondheid' of 'solidariteit' zonder dat er een echte argumentering ten grondslag ligt aan het beleid. Zodra een voorstel gedekt wordt met een begrip zoals 'gezond', 'solidair' of 'rechtvaardig', is tegenstand reeds monddood gemaakt. We komen op dit punt in Hoofdstuk 5 nog terug.

Wat wordt overigens met 'beïnvloeding door de overheid' bedoeld? Het 'sturen van ontwikkelingen'? Maar wie bepaalt de bijsturingsrichting? Is de overheid een op zich zelf staande instelling, of wordt deze ook op haar beurt weer beïnvloed? Welke invloed heeft de individuele burger op de overheid? Wordt het doel van de overheidsinterventie door de maatschappelijke ontwikkeling bepaald, of door bepaalde machtsgroepen of door charismatische leiders? Is er sprake van een historische evolutie van de structuur, waar mensen – en ook de overheid – slechts marginale 'binnen-structurele' invloed hebben?

De positie van het ruimtelijk beleid is vaak ter discussie gesteld. Veelal is de konklusie, dat dit eerder 'voorwaardenscheppend' dan '-beheersend' is. Het ruimtelijk beleid is meestal 'vormgevend', niet sturend met betrekking tot de maatschappelijke ontwikkelingen, zo wordt dikwijls gesteld.

Het begrip 'maatschappelijke ontwikkeling' is overigens ook niet zonder problemen. Het is nogal omvattend en daarom is het voor verdere analyse nodig dat er gezocht wordt naar 'sleutelfactoren'. Naar onze mening moeten die vooral gevonden worden in de sfeer van de economisch-technische factoren en in de waarden en normen die institutioneel zijn vastgelegd.¹³

Voor de analyse van de stedelijke ontwikkeling – een zwaartepunt in de maatschappelijke ontwikkeling – is het nodig dieper in te gaan op (een deel van) de hiervóór opgeworpen vragen. In het hierna volgende hoofdstuk zullen we dit doen. Daarbij dient te worden gesteld, dat we zoeken naar een theoretisch perspectief, waarbij het oog gericht is op het beleid, dat gericht is op beïnvloeding en dus 'action-oriented' is. De kernvraag voor het stedelijk beleid daarbij is, waarom het beleid 'vastzit', waarom er eerder meer problemen ontstaan dan dat er worden opgelost, en waarom, ondanks steeds meer overheidsinterventie, het gevoel van onvrede toeneemt. Is er zoveel tegenwerking, of zijn de 'sleutelfactoren' zo onhandelbaar?

¹¹ Bussink, F. L., 1980, o.c., p. 224.

¹² Schon, D. A., *Framing and reframing the problems of cities*. In: Morley, D., S. Proudfoot & T. Burns, *Making cities work* (London) 1980.

¹³ Zie ook bijvoorbeeld Constandse, A. K., *Tussen vluchtstrook en vangrail; ruimtelijk beleid in Nederland*. In: Casimir, H. B. G. e.a., *Nederland na 1945* (Deventer) 1980, pp. 267–287. Constandse haalt daar (pp. 285–286) met instemming Hofstee aan, die zich in dezelfde trant uitlaat.

Hoofdstuk 3. Stedelijke groei en stedelijke crisis

3.1. Krisis?

In steeds meer geschriften over stedelijke vraagstukken worden termen als 'stedelijke crisis' en 'stedelijke teruggang' gehanteerd.¹ Ontvolking, verpaupering, kriminaliteit en werkloosheid komen steeds meer voor als verschijnselen die gekoppeld worden aan de stedelijke agglomeratie. We moeten daarbij twee kanttekeningen maken.

In de eerste plaats is er zonder twijfel in veel (grote) steden in West-Europa en de Verenigde Staten een soms sterke terugloop van de bevolking. Dat hoeft nog niet op ellende te wijzen; het is heel wel mogelijk dat de werkgelegenheid en de inkomens op een hoog niveau staan en de voorzieningen van goede kwaliteit zijn. De trek naar de omgeving zou dan op een ruimtelijke expansie van de stad neerkomen en niet op een teruggang.² Maar daar staat tegenover dat nu juist steeds meer kan worden geconstateerd, dat er wel sprake is van een 'selektieve migratie', waarbij de meer welvarende bevolkingscategorieën de stad uit (kunnen) trekken, terwijl de armere groepen in de (soms verkrottende) stad achterblijven of – zoals bij etnische minderheden – de stad binnenkomen. Het niveau van voorzieningen en winkels en van het woonmilieu daalt, vooral in bepaalde delen van de stad. In de tweede plaats dienen we erop te wijzen, dat er natuurlijk altijd stedelijke problemen zijn geweest. Daarbij wijzen wij op een parallel in de geschiedschrijving, waar vroeger weinig aandacht werd besteed aan de problemen van de gewone bevolking, maar vooral aandacht bestond voor de staatkundige ontwikkeling, de geschiedenis van vorsten en veldslagen, kerk en kunst. De geschiedschrijving van de gewone bevolking kreeg pas veel later aandacht.

In de literatuur – zoals bij de Engels auteur Dickens – vinden we verscheidene voorbeelden van de ellende van de stedelijke bevolking. Vooral over de periode van ná de Industriële Revolutie zijn daarvan veel voorbeelden te vinden. Voordien waren er minder steden, en de steden die er bestonden, bevatten dikwijls geen omvangrijke bevolking. Toch duiden vroegere rellen en opstanden in steden als Rome en Parijs op het bestaan van 'onvrede' met de materiële omstandigheden. In volle omvang ontstaat de ruimtelijke concentratie van armoede evenwel vooral na en door de Industriële Revolutie. In verscheidene steden wordt de zichtbaarheid van de ellende zelfs als aanstootgevend ervaren. Parijs werd in de tijd van Napoleon III aanzienlijk geherstructureerd, volgens de plannen van de stedenbouwkundige Haussmann (1853–1869). Eén van de argumenten voor de grote doorbraken was – naast de esthetische – dat hierdoor eventuele rellen van het gepeupel, door de betere bereikbaarheid voor politie en militairen, sneller konden worden voorkomen of neergeslagen. De grote boulevards werden aangelegd dwars door oude wijken, die grotendeels werden afgebroken en opnieuw opgebouwd.

Friedrich Engels beschrijft een vergelijkbaar proces van 'stadsvernieuwing' in Manchester. Deze stad was door de Industriële Revolutie tot volle bloei gekomen, maar rondom het luxe centrum van de stad waren omvangrijke sloppen, waar mensen woonden die niet van deze bloei konden profiteren. 'The upper middle class has situated itself in the remoter parts of Chorlton and Ardwick, or on the breezy heights of Cheetham Hill, Broughton and Pendleton, where its members live in villa-like houses surrounded by

¹ Bijvoorbeeld: a) Castells, M., *Stedelijke crisis USA*. (Amsterdam) 1978; b) Berg L. van den & L. H. Klaassen, *The process of urban decline*. (Rotterdam, N.E.I.) 1978; en c) Hansen, N. M., *Rural poverty and urban crisis*. (Bloomington/London) 1970.

² Jean-Jacques Roussau schreef reeds in zijn *Contrat Social*, deel 3, hoofdstuk 9: 'Als alle overige zaken gelijk zijn, zal die overheid stellig de beste zijn, waarbij het aantal burgers groeit. Die waarbij dat aantal afneemt, is het slechtst'.

gardens'.³ Het zakencentrum kon slechts worden bereikt via de omringende krottenwijken. Engels beschrijft het centrum, zoals ook een hedendaags centrum zou kunnen worden beschreven: 'in the centre of Manchester there is a fairly extensive commercial district, which is about a half-mile long and a half-mile broad.

This district consists almost entirely of offices and warehouses. Nearly the whole of this district is without permanent residents, and is forsaken and deserted at night, when only policemen on duty patrol its narrow, dark lanes. This district is intersected by certain main thoroughfares, in which an enormous volume of traffic is concentrated'.

Dit beeld is neergeschreven in 1845. Bij het lezen komt de neiging op om te konstateren dat er inderdaad niets nieuws is onder de zon. Dat geldt in mindere mate ook voor de 'stadsvernieuwing', zoals die in Manchester in die tijd plaatsvond. Dwars door de 'achterbuurten' werden wegen doorgebroken naar het centrum. Langs deze radiaalwegen kwamen allerhande winkels. Engels merkt op dat de elite die naar het centrum reisde, daardoor de arbeiderswoningen niet meer kon zien: 'Nevertheless, even these latter adequately serve the purpose of hiding from the eyes of wealthy gentlemen and ladies with strong stomachs and weak nerves the sidery and squalor that form the completing counterpart, the indivisible complement, of their riches and luxury'. En vervolgens: 'I have never elsewhere seen a concealment of such fine sensibility of everything that might offend the eyes and nerves of the middle class'.

De door Engels beschreven ellendige situatie voor Manchester wordt tegenwoordig zeker nog aangetroffen. Door de veel sterkere mate van urbanisatie enerzijds en de toegenomen betekenis van sociaal beleid en de invloed van vakbeweging en politieke partijen anderzijds, is de aard van de problemen natuurlijk wel anders geworden. De ernst komt door de media, door studies en door acties sterker naar voren. De vraagstukken zijn echter niet alleen zichtbaarder geworden, maar de laatste decennia ook verscherpt. Het wegtrekken van de welvarenden, de verkeerskongestie, misdaad en het drugsgebruik zijn versterkt.

In een recent krante-artikel⁴ vertelt een journaliste over de ontwikkeling van South-Bronx, een deel van New York. Een kwart van de beroepsbevolking is werkloos, de wijk heeft de hoogste misdadcijfers, 35% van de 600.000 inwoners leeft van de bijstand. Zij vraagt zich af hoe het mogelijk is dat een keurige arbeiderswijk in 15 jaar veranderd is in een chaos. De oorspronkelijk Ierse en Joodse wijk wordt nu bewoond door allerlei marginale groepen, zoals Puertoricanen. In de jaren zestig begint de grote uitstroom van industriële bedrijven uit New York. De arbeiders blijven werkloos achter. Zij kunnen niet terecht in de toenemende kantorensector. In South-Bronx zelf sluiten allerlei winkels en restaurants. De huizen worden niet meer onderhouden. De journaliste stelt: 'Het gemeentebestuur van New York heeft vanaf het begin van de aftakeling geprobeerd de Bronx te redden. Miljoenen dollars zijn in de wijk gestoken, maar tevergeefs. De projecten van toen worden nu becritiseerd. Men dacht tien jaar geleden dat een bulldozer alles kon oplossen. De nieuwe moderne flats blijken gevaarlijker en duurder in onderhoud dan de oude. Het probleem is verschoven'. En voorts: 'De laatste vijf jaar volgt de stad een nieuwe politiek. De bewoners hebben een grotere zeggenschap gekregen. De voorkeur gaat uit naar kleinere projecten'. Opmerkelijk is dat dit veel meer resultaat heeft: 'In de Bronx bestaan op dit moment zestig actiegroepen, die zich bezighouden met het onderhoud van huizen en het organiseren van de bewoners'.

De vraagstukken bestaan in de wereldsteden zoals New York en Parijs op een veel grotere schaal dan in de Nederlandse steden. De oplossingen

³ Engels, F., *The conditions of the working class in 1844*, geciteerd in Marcus, S., *Engels, Manchester and the working class*. (London) 1974, p. 170.

⁴ Visser, Carolijn, *South Bronx*. In: NRC/Handelsblad, 1-3-1980, p. Z4.

moeten misschien via de kleine schaal, de mens-betrokken benadering, worden gezocht. Anderzijds kan worden gekonstateerd dat een en ander juist samenhangt met en gevolg is van de economische orde en de groot-schalige produktie. In Deel II van Huigsloot en Van de Lustgraaf wordt nader ingegaan op de vraagstukken van de stadsvernieuwing. Hier willen we thans een beeld geven van symptomen van de stedelijke crisis, vooral de ontvolking en het wegtrekken van bedrijvigheid.

3.2. De ontwikkeling van stadsgewesten

In de geschiedenis hebben steden een steeds toenemende betekenis gehad. Hadden zij eerst vooral een marktfunctie, later concentreerden zich steeds meer functies in de stedelijke nederzettingen. De leiders van kerk en staat vestigden zich aldaar, naast de leiders van het bedrijfsleven. Om de steden werden muren gebouwd, ter bescherming van de burgers, 'de bourgeois' (de 'geborgen') tegen rovers, boeren, landadel en andere niet-stedelingen.

Uiterlijk was de stad direkt herkenbaar. Muren en silhouetten van kerken en openbare gebouwen waren al vanaf de verte zichtbaar. De moderne stad gaat veel geleidelijker over in de 'niet-stad'. Steden en hun ommeland zijn steeds meer vervlochten.⁵ Steden zijn uitgedijd tot stedelijke gebieden, de bolwerken om de steden werden geslecht en veranderd in brede boulevards. De ruimtelijke structuur van de groeiende steden is vaak diffuus geworden. Dorpen in het omringende land zijn opgenomen in het stedelijke gebeuren en in het stedelijke weefsel. Nieuwbouwwijken in de stad en in de omgeving lijken steeds meer op elkaar. De verstedelijking raakt een steeds groter deel van het land.

'Verstedelijking' is overigens een heteroog begrip, dat oorspronkelijk duidde op het *ruimtelijk en demografisch uitgroeien van steden*. Het platteland ontvolkte; de agrariërs werden in toenemende mate voor de werkgelegenheid aangewezen op de steden. In deze zin is verstedelijking een 'demo-geografische concentratie'. Daarnaast wordt er ook wel mee aangeduid een proces, waarbij de *mentaliteit* van de niet-stedelijke bewoners veranderde in de richting van stedelijke of 'moderne' waarden en normen. Efficiency, schaalvergroting, individualisering en ontkerkelijking zijn termen, waarmee de veranderingen kunnen worden aangeduid.

In de laatste tijd is er echter sprake van een derde type verstedelijking, de *demo-geografische spreiding*. Dit derde type verschilt van de gebruikelijke ruimtelijke expansie door bevolkingsgroei, doordat de nieuwe expansie lang niet meer altijd ruimtelijk aansluit bij de bestaande bebouwing en doordat het bevolkingsaantal van de stad heel vaak afneemt, in plaats van groeit, zoals voorheen. Dit is de reden waarom dit type verstedelijking juist ook wel met 'ontstedelijking' wordt aangeduid.

Klaassen⁶ onderscheidt vier fasen in de stedelijke bevolkingsontwikkeling. Fase 1 is de *verstedelijkingfase*, waarbij de stad demografisch en geografisch groeit. In fase 2, de *suburbanisatie-fase*, groeit de stad buiten haar grenzen voort, waarbij meestal omliggende dorpen de kern vormen voor de opvang van de groei. Nog steeds neemt de totale bevolking van het stedelijke gebied – stad met 'suburbs' – toe, alhoewel de kern van de stad al kan verminderen in aantal inwoners. In de derde fase neemt de totale bevolking van de oorspronkelijke stad en soms zelfs die van het gehele verstedelijkte gebied af. Klaassen noemt dit daarom de '*desurbanisatie-fase*'. De bevolkingsdaling kan worden verklaard uit daling van de natuurlijke groei, de geboortecijfers dalen, de sterftcijfers nemen toe. Daarnaast vertrekken bedrijven en werknemers naar andere gebieden, zonder dat er een voldoende sterke in-stroom tegenover staat.

De vierde fase wordt door Klaassen aangeduid met de term '*re-urbanisatie*'.

⁵ Bours, A. & J. G. Lambooy, *Stad en stadsgewest*. (Assen) 1970.

⁶ Klaassen, L. H., *Urban development in Western Europe*. (Rotterdam, N.E.I.) 1979.

Daarin zou er weer sprake zijn van een herstel van de woonfunctie van vooral de oudste stadsdelen (in het Engelse taalgebied met 'gentrification' aangeduid), door renovatie van oude 'herenhuizen' of door sloop en nieuwbouw.⁷

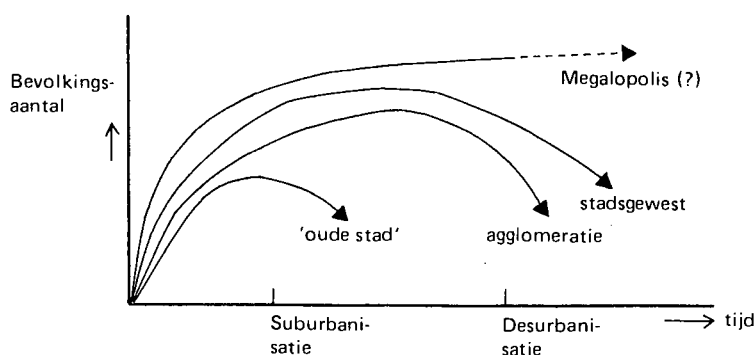
Inderdaad kan deze ruimtelijke ontwikkelingscyclus in de praktijk worden waargenomen bij veel steden die in verval leken te zijn, zoals New York, Chicago, Boston en Düsseldorf. De vraag is evenwel, of de kwantitatieve betekenis wel zo groot is, dat van 're-urbanisatie' mag worden gesproken. Immers, de totale bevolking van de stedelijke gebieden daalt nog steeds. De ontwikkeling kan echter wel als een aanwijzing worden opgevat, dat er door overheid en elites positiever tegen de stedelijke samenleving wordt aangekeken dan de laatste decennia het geval was. In latere hoofdstukken zullen we nog nader op dit punt ingaan.

Indien we de ruimtelijk uitdijning van de steden beschrijven, kunnen we daarbij de volgende begrippen hanteren. Ten eerste het stedenbouwkundige begrip 'agglomeratie'; daarmee wordt aangeduid de oorspronkelijke stad, met de daaraan vastgegroeide uitbreidingen of dorpen, ook al zijn dit gebieden buiten de gemeentegrenzen. Het gaat om het feit dat de uitbreiding ruimtelijk 'contigu' (= aansluitend) heeft plaatsgevonden.

Het tweede begrip, 'stadsgewest', houdt in dat een deel van de uitdijning in dorpen of nieuwe steden in de omgeving tot stand is gekomen, zonder dat deze plaatsen aan de kernstad zijn vastgegroeid. Wel dient er dan een sociaal-ekonomische binding van deze plaatsen met de stad te zijn, zoals kenbaar aan forensisme, winkelen en schoolgang. In de Angelsaksische literatuur wordt het begrip 'stadsgewest' aangeduid met de termen 'metropolitan region', 'standard statistical metropolitan region', 'city region' of 'functional economic region'. In Duitsland wordt wel het begrip 'Stadtregion' (of – voor een groep grotere steden, dicht bij elkaar – het begrip 'Ballungsgebiet') gehanteerd en in Frankrijk 'région urbaine' of 'aire d'influence urbaine'. In de meeste landen wordt daarbij wel gedacht aan gebieden met een stedelijke kern van ten minste 50.000 inwoners, voordat men van een stadsgewest spreekt.

De demografische ontwikkeling vertoont – zoals gezegd – voor veel steden een vergelijkbaar patroon, zoals we in de volgende grafiek schematisch kunnen weergeven. Eerst groeit de stad, daarna de agglomeratie, daarna het gehele stadsgewest, terwijl eerst de kern en daarna steeds grotere stadsdelen in bevolking achteruitgaan.

Figuur 1. Het verloop van de bevolkingsontwikkeling in stedelijke gebieden



Hierbij zijn drie opmerkingen op hun plaats. Ten eerste dient te worden opgemerkt dat 're-urbanisatie' – indien dit voorkomt – nog nergens een zodanige betekenis heeft dat het verloop kwantitatief wordt gekeerd. Ten

⁷ Adams, J. S., *Residential structure of Midwestern cities*. In: *Annals of the Assoc. of American Geographers*, 1970, Vol. 60, nr. 1, pp. 37–62.

tweede moeten we attenderen op het feit, dat de uiteenlopende soorten gemeentegrenzen en statistische afbakeningscriteria van stadsgewesten het vergelijkbaar maken van de cijfers bemoeilijkt. Zo kan bijvoorbeeld worden gewezen op het bestaan van 19 gemeenten in de Brusselse agglomeratie, terwijl de Amsterdamse agglomeratie uit 5 à 6 gemeenten bestaat. Desondanks komt het geschetste patroon van de ontwikkelingen duidelijk naar voren als een algemeen beeld.

Ten derde zou men kunnen stellen dat de stedelijke demo-geografische ontwikkeling van stad – agglomeratie – stadsgewest nog een vervolg heeft, te weten de *megalopolis*. Deze gedachte stamt van de Frans-Amerikaanse geograaf Jean Gottmann, die in 1961 een boek publiceerde over de verstedelijkte noordoost-kuststreek van de USA, tussen Boston en Washington.⁸ Volgens Gottmann groeien in sterk verstedelijkte gebieden de stadsgewesten aan elkaar vast. Hun functies vervlechten en de communicatiepatronen gaan elkaar overlappen. Gottmann stelt:⁹ 'Modern technology and social evolution provide increasing opportunity in urban pursuits on the one hand, and on the other steadily improving means of producing more agricultural goods with less manpower. The forces at work in our time, coupled with the growth in population, are, therefore, bound to channel a rising flow of people toward urban-type occupations and ways of life. As this tide reaches more and more cities, they will burst out of old bounds to expand and scatter all over the landscape, taking new forms like those already observable throughout Megalopolis. This region serves thus as a laboratory in which we may study the new evolution reshaping both the meaning of our traditional vocabulary and the whole material structure of our way of life'.

De auteur voorspelt dus dat er meer grote verstedelijkte eenheden (mega = groot; polis = stad) zullen komen. Inderdaad is het mogelijk om ook in Europa megalopolis-achtige structuren aan te wijzen. Hall¹⁰ wees erop, dat Z.O.-Engeland, de Randstad, het Duitse Ruhr-gebied en nog enkele andere stedelijke gebieden op zich of met elkaar de kenmerken van een megalopolis krijgen. Lambooy¹¹ analyseerde de op Europees niveau bestaande tendens tot concentratie van hoofdstedelingen van zowel politieke als economische krachten in de kernregio: Londen–Amsterdam–Frankfurt–Parijs–Londen, welk gebied ook wel wordt aangeduid met de term 'Golden Triangle'. Daarnaast vormen zich in Zuid-Duitsland en Noord-Italië nog sekundaire concentraties. Naast de oorspronkelijke megalopolis, zou men in de USA nog andere 'super-structuren' kunnen aanwijzen, nl. Chicago en wijde omgeving, de as San Francisco–Los Angeles en het nieuwe zuidelijke gebied rond Dallas, Atlanta en Houston. Ook in Japan zijn aanzetten tot megalopolis-vorming te vinden, zoals de as Tokyo–Yokohama.

De geschetste demo-geografische ontwikkeling geeft een algemeen beeld. Aan deze konstatering mag de vraag worden gekoppeld of er een einde aan deze tendens komt en of de stedelijke ontwikkeling wellicht zal 'exploderen', of ook dat er een nieuwe cyclus kan ontstaan, gericht op het herstel van de oude, centrale steden. Het antwoord op deze vraag zal mede afhankelijk zijn van de totale bevolkingsontwikkeling, de aard van de economische ontwikkeling en de communicatietechniek. In sommige landen zal zelfs de totale bevolking gaan dalen (Duitsland, België), zodat een teruggang van de stedelijke bevolking ook voor de hand ligt. De technische ontwikkeling zou voorts wellicht kunnen leiden tot voortgaande ruimtelijke spreiding, vooral indien de telecommunicatie de fysieke woon/werkverplaatsingen zou kunnen vervangen.

⁸ Gottmann, J., *Megalopolis; the urbanized Northeastern seaboard of the US.* (Cambridge, Mass.) 1961.

⁹ Gottmann, J., 1961, o.c., p. 9.

¹⁰ a. Hall, P. (ed.), *The containment of urban England.* (London) 1973, 2 dln.;

b. Hall, P., *Zeven wereldsteden.* (Bussum) 2e druk, 1978.

¹¹ Lambooy, J. G., *De Noordwest Europese kernregio.* (Paper KNAG-studiedag, jan.) 1974.

3.3. De ontwikkeling van de stedelijke bevolking in Nederland en Europa

In Noordwest-Europa zien we – net als in de USA – dat er enerzijds een spreiding uit de stad en anderzijds een verstedelijking op grotere schaal plaatsvindt. De echte agrarische streken buiten de stedelijke zones nemen in het algemeen in bevolkingsaantal af, net als de meeste oude steden, maar op de schaal van de gebieden die we met de term megalopolis mogen aanduiden is er (nog?) steeds sprake van concentratie. Binnen de megalopolis is er spreiding. Drewett¹² wijst erop, dat uit talrijke enquêtes blijkt dat de bevolking streeft naar het wonen in rustige, kleinere plaatsen met groen en toch een hoog voorzieningenpeil. Het is echter belangrijk om op te merken, dat de wijze waarop enquêtes worden gehouden en vragen worden gesteld, van invloed is op de uitkomsten. Mooi, rustig wonen is best te combineren met een stedelijk milieu. Voorts kan men zich afvragen, of het feitelijk verhuisgedrag niet altijd achteraf wordt goedgepraat, terwijl de werkelijke verhuisredenen misschien eerder lag in het feit, dat er in de stad geen voldoende woningvoorraad was. Vervolgens is het imitatie-effect van belang: de rijksten trekken naar buiten, dus zal het wel 'horen'. Overigens mag worden gekonstateerd dat ook de 'volksaard' een rol kan spelen. In de Angelsaksische landen wordt het 'buiten wonen' veel meer als ideaal beschouwd dan in Frankrijk, waardoor Parijs lange tijd sterker bleef groeien dan Londen.

Wat er ook van waar moge zijn, de feitelijke ontwikkeling is thans dat de steden minder groeien of zelfs afnemen in bevolkingsaantal. Dat betekent overigens niet dat er geen ruimtelijke groei en geen toename van het aantal woningen plaatsvindt; integendeel: vrijwel overal is sprake van voortgaande ruimtelijke groei.

De verklaring moet mede worden gezocht in het verschijnsel van de 'gezinsverdunding' en in het toenemende ruimte-gebruik van vervoer, recreatie en andere vormen van ruimtebeslag. Met het begrip 'gezinsverdunding' wordt bedoeld op de verbrokkeling van de gezinshuishoudingen. Woonden vroeger gezinnen met meerdere kinderen en soms zelfs grootouders, alsook ongetrouwde familieleden, bij elkaar, in toenemende mate wonen thans bejaarden, ongetrouwden, gescheidenen, studenten, verplegend personeel en zo meer in eigen woonruimten. De gemiddelde woningbezetting daalt dan ook voortdurend. Daardoor is zelfs voor een geringere bevolking steeds meer woonruimte nodig. Steden groeien daardoor – en door vervoersstromen en bedrijfsruimten – toch nog verder uit.

We constateerden hiervoor dat er sprake is van algemene patronen van ontwikkeling. Toch dienen we in Europa een onderscheid te maken naar Oost- en Zuid-Europa enerzijds en West- en Noord-Europa anderzijds. De eerste soort landen kennen in het algemeen nog geen sterke terugloop van de steden.¹³ In West- en Noord-Europa is dat wel het geval.¹⁴ Nederland vertoont ook een duidelijk beeld. De gekonstateerde algemene ontwikkeling hangt dus samen met de aard van de economische ontwikkeling en met de economische orde, of – met andere woorden – met de institutionele structuur. We komen daarop nog terug.

¹² Drewett, R., *Changing urban structures in Europe*. (Rotterdam, NEI) 1979, p. 2.

¹³ Zie bijvoorbeeld Hamilton, F. E. I., *The Moscow Region*. (Oxford) 1976; en French, R. A. & F. E. I. Hamilton, *The socialist city*. (Chichester) 1979.

¹⁴ a. Hall, P., 1978, o.c.;

b. Drewett, R., 1979, o.c.;

c. Berg, L. van den, R. Drewett, L.-H. Klaassen e.a., *Urban Europe*. (Oxford) 1978.

Tabel 1. Jaarlijks groeitempo van de 24 geselecteerde stadsgewesten¹⁵

	1950–1960	1960–1970	1970–1978
Kernen	+ 1,07%	+ 0,26%	– 0,82%
Ringen	+ 2,09%	+ 3,16%	+ 2,51%
Stadsgewesten totaal	+ 1,32%	+ 1,00%	+ 0,02%
Nederland	+ 1,39%	+ 1,35%	+ 0,91%

Heel duidelijk komt het beeld naar voren van de demo-geografische expansie. De bevolking in 'oude' steden, de 'kernen' van de stadsgewesten, groeide in de periode van 1950 tot 1960 nog wel, maar al langzamer dan de totale Nederlandse bevolking. De omgeving (de ringen) groeide sterk, vooral door spreiding uit de kern. De totale bevolking van de stadsgewesten groeit eveneens al minder dan de gemiddelde bevolking in Nederland. Na 1960 wordt dit groeipatroon nog versterkt, terwijl na 1970 de daling van de kernen duidelijk zichtbaar wordt. Dat daarbij de ring om de kernen nog steeds sterk groeit, is te verklaren door de blijvende suburbanisatie. De meeste nieuwbouw is juist in de ringen te vinden. In 1950 woonde nog 58% van de totale Nederlandse bevolking in de 24 grotere stadsgewesten; in 1978 was dit gedaald tot 52%. Ook hierbij dienen we rekening te houden met het feit van de – vaak arbitraire – begrenzing. Indien we de definities van 'stadsgewest' aanpassen, kan het percentage beduidend groter of kleiner worden.

Daarbij is op te merken dat de daling van de geboortecijfers voor het eerst in de (grote) steden is opgetreden. Vervolgens is het nodig te wijzen op de samenstelling van de bevolking. Vooral in de vier grootste steden is voorts de immigratie van gastarbeiders en Surinamers van belang. Deze bevolkingsgroepen zijn vaak naar de oude steden getrokken, waardoor de demo-geografische ontwikkeling beïnvloed is geworden.

De *leeftijdsofbouw* in de grote steden is duidelijk aan het veranderen. Het aantal bejaarden neemt toe, het aantal jongeren onder de 20 jaar neemt af, zoals we hierna aan de voorbeelden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam kunnen zien.

Tabel 2. Leeftijdstructuur (in %) van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, 1960–1979

Leeftijdsklasse	Amsterdam			Den Haag			Rotterdam			Nederland		
	1960	1971	1979	1960	1971	1979	1960	1971	1979	1960	1971	1979
0–19	31	26	23	31	26	24	33	28	25	38	36	32
20–24	7	10	10	6	8	9	6	9	9	7	8	8
25–44	27	26	29	26	21	25	27	22	25	27	25	29
45–65	24	24	22	25	28	24	24	26	24	21	21	20
65+	11	14	16	12	17	18	10	15	17	7	10	11
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Volkstelling 1960 en 1971, Gemeentelijke statistieken en CBS.

Na 1971 heeft de sterke groei van het percentage bejaarden zich voortgezet. Per 1–1–1979 was dit voor Rotterdam 17%, voor Den Haag 18% en voor Amsterdam 16%. Dat het percentage jongeren tussen 20 en 25 jaar wél toeneemt, moet vooral worden gezien als het resultaat van het voorkomen van een sterk gedifferentieerd skala aan opleidingsinstellingen in de grote steden en aan de aantrekkingskracht van de stedelijke sfeer op jongeren. De verandering in leeftijdsopbouw is uiteraard van grote maatschappelijke betekenis. Bejaarden- en jongerenhuisvesting roepen grote spanningen op.

¹⁵ Berg, L. van den, I. J. Boeckhout & J. van der Meer, *Stedelijke dynamiek in Nederland*. (Rotterdam, NEI) 1979, p. 18.

De woningvoorraad is grotendeels gebouwd in perioden waarin de vraagstructuur geheel anders was, omdat toen de gezinnen de vraag bepaalden, terwijl thans alleenstaanden en partners zonder kinderen gaan domineren. Vooral in de grootste steden is de spanning duidelijk kenbaar, onder meer door 'kraak-akties'. Daarnaast zijn nog twee andere verschijnselen te noemen, welke samenhangen met de veranderde demografische structuur, namelijk het toegenomen arbeidsaanbod van jeugdigen en de scherpe daling van de vraag naar kleuter- en lager onderwijs.

Zoals gezegd, zijn deze verschijnselen het sterkst merkbaar in de grootste steden, omdat daar zowel de omvang van de suburbanisatie, alsook het selectieve karakter daarvan, zo sterk optreden. Het kwantitatieve verschil komt naar voren in de beide volgende tabellen.

De kleinere stadsgewesten zijn pas na 1970 duidelijk minder gaan groeien dan het landelijk gemiddelde. De grootste zijn na 1970 als totaal een negatief groeipatroon gaan vertonen. De drie grote steden in het westen bepalen het beeld van de hoogste categorie, maar ook de kleinere stadsgewesten aldaar vertonen al het negatieve beeld, in tegenstelling tot veel stadsgewesten in de andere landsdelen. Delen we het land in drie zones, namelijk de Randstad (9 stadsgewesten in de drie westelijke provincies), de gordel om de Randstad (ongeveer aan te duiden met de zone Arnhem-Nijmegen-Eindhoven-'s-Hertogenbosch-Breda) en de rest van Nederland (8 stadsgewesten), dan ontstaat het volgende beeld:

Tabel 3. **Bevolkingsgroei naar grootteklasse in 24 stadsgewesten in Nederland (in procenten)**

Gebied	Grootteklasse	1950-1960	1960-1970	1970-1978
Kernen	500.000	+ 0,76	- 0,54	- 1,64
	250.000-500.000	+ 1,41	+ 0,98	- 0,62
	100.000-250.000	+ 1,38	+ 1,07	+ 0,19
Ring	500.000	+ 2,94	+ 4,78	+ 2,68
	250.000-500.000	+ 2,13	+ 2,43	+ 2,52
	100.000-250.000	+ 1,14	+ 2,18	+ 2,26
Stadsgewesten	500.000	+ 1,12	+ 0,49	+ 0,46
	250.000-500.000	+ 1,68	+ 1,54	+ 0,67
	100.000-250.000	+ 1,32	+ 1,34	+ 0,74
Nederland		+ 1,39	+ 1,35	+ 0,91

Bron: Berg, L. van der, I. J. Boeckhoudt en J. van der Meer, o.c., 1969, p. 22.

Tabel 4. **Bevolkingsgroei in 24 stadsgewesten (in procenten), naar landsdeel**

Gebied	Landsdeel	1950-1960	1960-1970	1970-1978
Kern	Randstad	+ 0,83	- 0,21	- 1,33
	Gordel	+ 1,76	+ 1,28	- 0,01
	Rest	+ 1,38	+ 1,05	+ 0,12
Ring	Randstad	+ 2,72	+ 4,32	+ 2,90
	Gordel	+ 2,32	+ 3,06	+ 2,45
	Rest	+ 1,16	+ 1,26	+ 1,75
Stadsgewest totaal	Randstad	+ 1,16	+ 0,68	- 0,23
	Gordel	+ 1,95	+ 1,92	+ 0,95
	Rest	+ 1,31	+ 1,12	+ 0,69
Nederland		+ 1,39	+ 1,35	+ 0,91

Bron: Berg, L. van der, I. J. Boeckhoudt, J. van der Meer, o.c., p. 26.

De ontwikkelingen doen zich het eerst voor in de Randstad maar worden later ook elders gevolgd. Het is evenwel de vraag of altijd het patroon precies wordt gevolgd. Dat hangt bijvoorbeeld af van de mogelijkheden voor woningbouw in de steden, onder meer in stadsvernieuwingsgebieden.

Met andere woorden: het proces is dus niet 'autonoom', maar beïnvloedbaar door overheidsbeleid met betrekking tot woningbouw en vervoersinfrastructuur.

3.4. Groeipatronen en beheersbaarheid

Het getoonde beeld kan men zowel in Noordwest-Europa als in grote delen van de USA terugvinden. Daardoor zou de indruk kunnen worden gewekt, dat er sprake is van een autonome ontwikkeling, waar bevolking en de overheid geen greep op hebben. De technische ontwikkeling, de toename van het inkomen, groeiend autobezit, en de veranderingen in de demografische structuur zouden dan factoren zijn, die 'onbeheersbaar' zijn. De overheid zou daardoor hoogstens kunnen bijsturen door de negatieve gevolgen te bestrijden.

Deze visie gaat uit van een beeld van de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling waarin de beslissingen weliswaar persoonsgebonden zijn, maar waarbij aan de gebeurtenissen door niemand als persoon een beslissende wending kan worden gegeven. Iedereen is als individu betrokken in een stroom van beslissingen en gebeurtenissen, waarop hij geen vat heeft. Ook ondernemingen en besturen passen zich eerder aan de stroom aan, dan dat ze deze besturen: 'de honden blaffen, de karavaan trekt voort'.

Naast deze visie is er een tegenstroming, waarbij de principiële beïnvloedbaarheid wél wordt benadrukt, zoals in de institutionalistische visie. Er gebeuren niet 'zo maar' dingen; er wordt vrijwel altijd beslist door personen, in het kader van instituties, die – ook al hebben zij een 'aanpassend gedrag' – belangen nastreven. Soms willen ook zij de zaken *niet* beïnvloeden, tenminste als het naar hun zin gaat en anderen willen de ontwikkelingen passief volgen, omdat ze zich alleen maar in leven kunnen houden door zich aan te passen. Hier wijzen wij op de indeling van Galbraith: 'techno-structure' en 'market structure'. De eerste categorie is 'systeembepalend': er is daar macht gekoncentreerd; de tweede groep is 'volgend': zij passen zich aan.

De beide richtingen zijn natuurlijk 'ideaaltypen', die niet altijd in de werkelijkheid zo zuiver voorkomen. Immers, ook grote ondernemingen en departementen kunnen, voor wat betreft bepaalde besluiten, soms niet anders dan zich aanpassen aan de resultaten van de beslissingen die, door zeer velen samen, in heden en verleden genomen zijn en die zijn vastgelegd in wetten.

Er zijn verscheidene theoriën die vanuit verschillende perspectieven op de beïnvloedbaarheid zijn geschreven. Sommige auteurs, die een autonome ontwikkeling veronderstellen, hebben een typologie ontworpen waarin de stad een opkomst, een jeugd en een stervensfase heeft. Zo beschreef de Amerikaanse planoloog Lewis Mumford¹⁶ de ontwikkelingsgang van de stad met de begrippen 'Eopolis' (= jeugd), 'Metropolis' (= volwassenheid) en 'Necropolis' (= dood). De systeemtheoretikus Forrester¹⁷ omschreef de stad als een systeem met eigen ontwikkelingswetten: ook bij hem is er sprake van een autonoom proces van opkomst en verval. Een geheel ander beeld roept Gordon¹⁸ op. We zullen zijn betoog hierna samenvatten. Hij beschrijft de stedelijke ontwikkeling als de sociale en fysieke uitdrukking van de klassenstrijd. De ontwikkeling van het bedrijfsleven en de organisatie daarvan bepaalt uiteindelijk wat er met de steden gaat gebeuren. De wortels van de stedelijke crisis zijn niet zo maar het vertrek van de bevolking of de technische ontwikkeling als zodanig, maar zijn te vinden in het gedrag van de kapitaalbezitters en de kapitalistische ondernemingsleiding,

¹⁶ Mumford, L., *The city in history*. (New York) 1961.

¹⁷ Forrester, J. W., *Urban dynamics*. (Cambridge, Mass.) 1969.

¹⁸ Gordon, D. M., *Capitalist development and the history of American cities*. In: Tabb, W. K. & L. Sawers, *Marxism and the Metropolis*. (New York) 1978, pp. 25–64.

die in een bewuste poging hun winsten en hun overleving te garanderen, de lokatie van hun bedrijvigheid zodanig bepalen, dat zij hun profijt maximaliseren. Zij kiezen niet alleen een lokatie, maar zij beïnvloeden die eveneens.

Gordon ontwikkelt de volgende typologie van de stedelijke historie, die ondernemersgedrag, technische ontwikkeling en stedelijke ontwikkeling met elkaar verbindt. Daarbij dient vooral te worden gelet op het feit dat hij de Amerikaanse situatie vanaf ongeveer 1700 op het oog heeft. Hij onderscheidt drie fasen: (a) de 'Commercial City'; (b) de 'Industrial City'; en (c) de 'Corporate City'. De overgang van de feodale maatschappij naar die van het handelskapitalisme markeert het begin van de ontwikkeling van het noordoostelijk deel van de Verenigde Staten. De koloniale handelsmogendheden Engeland, Nederland en Frankrijk vestigden steden langs de Amerikaanse kusten, die als primair doel hadden om als bruggehoofden te dienen, die gebruikt konden worden om grondstoffen naar Europa te brengen. Het handelskapitalisme was georganiseerd in monopolies, zoals de Nederlandse Westindische Compagnie.

Geleidelijk aan groeide de bevolking van de Amerikaanse koloniën uit en er ontstonden grotere steden, die als transport- en handelsknooppunt tussen Amerika en Europa zich verder ontplooiden. Bestuur, rechtspraak, banken en ambachten ontwikkelden er zich en de steden begonnen een echte eigen identiteit te tonen. Volgens Gordon was er een beginnend onderscheid tussen de centra met en die zonder (koloniale) bestuurstaak: de 'Political Capital' en de 'Commercial Metropolis', hoewel de werkelijke politieke en commerciële hoofdstad Londen was.

De Amerikaanse steden groeiden aanvankelijk slechts langzaam: in 1690 leefde nog slechts 9% van de totale bevolking in steden en in 1790 zelfs nog minder: slechts 5%; de meeste immigranten waren boeren. Maar de stedelijke groei werd ook (behalve op enkele punten) door de Engelse overheid afgeremd, omdat ze vreesden dat er een te groot en oncontroleerbaar aantal handelssteden zou ontstaan. Slechts een viertal steden – Boston, New York, Philadelphia en Baltimore – kreeg toestemming om zich verder te ontwikkelen. Toch waren ze tijdens de Onafhankelijkheidsoorlog nog klein: gemiddeld 20.000 à 25.000 inwoners. Na de Onafhankelijkheid veranderden er volgens Gordon drie zaken. Ten eerste werd de controle vanuit Engeland gestopt, zodat ook andere plaatsen konden groeien. Ten tweede konden allerlei bestuurlijke en financiële functies thans binnen de VS worden uitgeoefend en ten derde begon al spoedig de Industriële Revolutie.

Na 1776 groeiden de steden dan ook zeer snel, zowel als gevolg van het ontsluiten van het achterland alsook door de opheffing van de barrières (in de vorm van monopolies) voor de internationale handel. New York kreeg al spoedig een voordeel boven de andere havensteden, mede door de aanleg van het Erie Kanaal. In 1860 had deze stad al meer dan 1 miljoen inwoners; meer dan de andere drie tophavensteden samen.

In de periode van het handelskapitalisme was het – volgens Gordon – dus al mogelijk dat er grote steden ontstonden met een grote concentratie van handels-, haven- en financiële functies, gekoppeld aan de lokatie van scheepswerven. De accumulatie van handelskapitaal bevorderde in toenemende mate de ongelijkheid van bezitters en de arbeidende klasse, maar een echt grote vlucht nam deze tegenstelling pas in de volgende fase, die van de Industriële Revolutie. De steden van het 'Commercial City'-type zagen reeds de lagere klassen in opstand komen tegen de grote zakenlieden, maar de ruimtelijke ontwikkeling was nog niet zodanig, dat er sociale segregatie van een schrijnende omvang plaatsvond. De Industriële Revolutie vond in de Verenigde Staten in de periode 1830–1870 plaats. Een explosieve groei van de industrie deed vele steden van karakter veranderen. Grote massa's arbeiders werden rondom de fabrieken gehuisvest in omstandigheden die reeds toen als mensonterend werden beschreven. De ruimtelijke uitdrukking van de klassentegenstelling kreeg gestalte in duidelijke segregatie.

Het is juist hier dat de reeds genoemde vragen betreffende de persoonlijke invloed op de stedelijke ontwikkeling aan de orde kunnen komen. Waren de handelsondernemingen in doorsnee klein (behalve de koloniale handelsmonopolies), de industriële ontwikkeling toont een voortdurende concentratie en schaalvergroting. Daardoor wordt de macht eveneens in minder handen, met meer macht, gelegd.

Gordon vraagt zich nu af, welke steden door de ondernemers geprefereerd zullen worden, en waarom. Het antwoord hangt mede af van de fase van concentratie van de macht, maar ook van de technische ontwikkeling. Zo begon de Industriële Revolutie in de textielindustrie in Nieuw Engeland, omdat daar waterkracht kon worden benut. Toen steenkool het water als energiebron verving, er andere typen industrie opkwamen en er spoorwegen werden aangelegd, werden de ondernemers vrijer om lokaties op te zoeken los van fysieke noodzaken. Waar waren dan de beste lokaties? Volgens Gordon vooral daar, waar de arbeid 'willig' was. Gordon beweert dat de industriële aanvankelijk niet naar de reeds bestaande grotere steden trokken, maar in steden van vrijwel elke omvang. Niet de agglomeratievoordelen zijn volgens hem beslissend geweest; de mogelijkheden voor railtransport en kolenaanvoer waren belangrijker en eveneens in tal van kleine steden ook aanwezig. Pas na 1870 – zo stelt Gordon – gaat de industrie zich in steeds minder steden concentreren, maar vooral in de grotere agglomeraties, zoals New York, Philadelphia, Chicago, Cleveland e.d. De grootste tien centra van 1870 groeiden tot 1900 ook het hardst. Waarom? Volgens Gordon is er niet een of andere autonome kracht in het spel, maar de bewuste politiek van de grote industriële ondernemers met betrekking tot de faktor arbeid, of – zoals hij het uitdrukt – 'a major reason for the concentration of manufacturing in the largest cities flowed from the dynamics of *labor control in production*'. In de grootste steden was er een grotere groep relatief nieuwe immigranten, een ongeorganiseerde massa met een verhoudingsgewijs goede scholing en een geringe mate van sociale kohesie, die zou kunnen leiden tot verzet. In de kleinere steden waren de verhoudingen meer direkt, zodat uitbuiting de ondernemer als persoon zou worden aangerekend. 'In the larger cities, it appears, relationships among several classes were significantly different'. En: 'Because there was almost no sympathy for the city workers from the middle and upper classes, workers were weakened and employers in large cities had more freedom of choice than their counterparts in small towns'. Daardoor konden de ondernemers in de grotere steden een snellere produktiegroei bereiken.

De *ruimtelijke ontwikkeling* van de steden veranderde sterk door de Industriële Revolutie. De grote massa der industrie-arbeiders werd in goedkope, massaal gebouwde wooncomplexen en dichtbij de fabrieken gelokaliseerd. De ruimtelijke segregatie van arbeiders, 'middle class' en 'upper class' werd de fysieke expressie van de klasse-verhoudingen. Hadden de lagere klassen in de 'Commercial City' in meerderheid hun huis in eigendom, thans werd dit een uitzondering. Winkelgebieden, die speciaal bedoeld waren voor de hogere klassen, kwamen op in het hart van de stad; de suburbanisatie van de rijken begon aan kracht te winnen, aanvankelijk bij de stations van spoorlijnen, later (door autogebruik) ruimtelijk meer diffuus.

De aanvankelijke voordelen van de ruimtelijke concentratie in de allergrootste steden sloegen volgens Gordon na 1885–1890 geleidelijk om in nadelen. De grondprijzen stegen, de sanitaire omstandigheden verergerden, de woningtekorten namen toe en – voor de ondernemers beslissend – de manipuleerbaarheid van de arbeiders werd geringer, doordat die zich gingen organiseren. Vanaf 1885 nemen de stakingen in de grote centra sterk toe. Volgens Gordon moest daarop van de ondernemers een reactie komen, zodra de technische ontwikkeling en de machtsconcentratie groot genoeg waren.

De derde periode laat de ontwikkeling zien van de 'Corporate City'. De grote ondernemingen pasten hun productie-organisatie aan. Er trad in toenemende mate een onderscheid op in kapitaalbezitters (aandeelhouders) en managers, de best betaalde werknemers. Vanwege de grote omvang van de ondernemingen en doordat ze op meerdere plaatsen fabrieken hebben (multi-plant, multi-location) worden zij hoe langer hoe meer gekonfronteerd met de problematiek van de *besturing van complexe organisaties*. De ondernemingen ontwikkelden daarom als organisatorisch antwoord op de problemen een nieuwe structuur: de 'corporation', met een grote staf aan deskundig leidend personeel, waarbij vele specialisten op technisch, kommercieel en juridisch terrein de leiding bijstaan. Tegelijkertijd kwam het 'management' hoe langer hoe meer los te staan van de eigendom. De snelle groei ging gepaard met een toenemend beroep op vreemd vermogen, waardoor de banken een steeds grotere invloed kregen.

Ook ruimtelijk traden grote veranderingen op. Door de uitvinding van liften en staalkonstrukties konden de kantoren meerdere verdiepingen gaan tellen. Gigantische kantoren – wolkenkrabbers – werden steeds meer de uitdrukking van de concentratie van het management in de Central Business Districts (CBD's). Maar daarnaast trad er een sterke spreiding op van de fabrieken zelf. Vanaf ongeveer 1900 vond er een snelle trek uit de grote noordelijke steden plaats van de productiebedrijven. In de oude centra groeide de industriële werkgelegenheid nog wel, maar in de omgeving daarvan nog sneller, vooral door verplaatsing uit de centrale steden. Gordon verklaart deze trek ook door te wijzen op een bewuste reactie van de ondernemers op het veranderende gedrag van de grootstedelijke arbeiders. De ondernemers verbraken door de veranderende lokaties de territoriale en sociale samenhang van de woondistrikten, omdat de arbeiders nu langer moesten reizen of moesten verhuizen. Daardoor zou de geneigdheid tot staken verminderen, vooral indien de arbeiders in voorsteden zouden komen te wonen, waar de 'bourgeois-waarden' van hard werken, een eigen huis en auto, domineerden.

Gordon wijst er voorts op, dat de ondernemers deze overeenkomstige reactie niet door centrale coördinatie bereikten, maar dat hun lokationele gedrag een strikt individueel rationeel antwoord was op de noodzaak om de faktor arbeid onder de duim te houden. Vooral na de enorme fusie- en overname-golf van 1898–1903 kon dit proces met grote maatschappelijke gevolgen op gang komen.

De fundamentele stelling van Gordon is nu, *dat de stedelijke ontwikkeling sedertdien bepaald wordt door wat de grote ondernemingen doen*. De grote concentraties van kantoren in de steden, waar veel multinationals zijn gevestigd, is weliswaar thans min of meer gestabiliseerd, maar door hun enorme invloed – onder meer via het grote aandeel in de werkgelegenheid – bepalen zij in feite wat er met de steden gebeurt.

Juist de laatste jaren is er in de Verenigde Staten overigens een nieuwe ontwikkeling te zien. Veel grote ondernemingen verplaatsen hun hoofdkantoren naar de 'nieuwe steden', zoals Houston, Dallas, Atlanta en Miami, waar het klimaat goed is, waar internationale vliegvelden zijn, waar de ruimtelijke structuur 'modern' (= autogericht) is en waar de bevolking nog een 'goede mentaliteit' heeft. Vandaar dat Gordon ook zegt: 'Some of the current urban crisis can be simply explained as a product of general economic crisis. When the economy plunges into a tailspin, for instance, city financiers suffer badly and many in the cities go jobless. It would be misleading to stop at that point. It turns out that the current urban crisis is not a general urban crisis at all. Some cities are suffering crisis, like New York, San Francisco, Saint Louis and Detroit, while others are not'. De vlucht naar het zuiden van de USA wordt door Gordon gezien als het 'opgeven' van de noordelijke steden door de top-ondernemingen. De nadelen moet men daar zelf maar opvangen. De stedelijke crisis is dus een 'crisis of Old Cities in the corporate stage of capitalism' en 'Capitalists have found that they can better control their labor forces and make higher profits elsewhere'.

In voorgaande samenvatting van de visie van Gordon op de stedelijke ontwikkeling zitten stellig een aantal waardevolle suggesties. Met name de geschetste samenhang van de stedelijke met de economisch-technische ontwikkeling is interessant. Het andere dominerende kenmerk, te weten het *bewuste* reageren van ondernemers op bepaalde lokatiefactoren – eerst grondstoffen, later controleerbare arbeidskrachten en thans een verouderde stedelijke infrastructuur – is zeker van belang, maar wordt door Gordon te sterk aangezet als een rationeel keuze-proces. Uit vele onderzoeken¹⁹ blijkt, dat de lokatiekeuze van de moderne ondernemer verrassend slecht wordt voorbereid. Desondanks zal uiteraard een deel van het ondernemersgedrag gebaseerd zijn op de door Gordon aangehaalde verschijnselen. Zeker in de USA is de ondernemer gevoelig voor de houding van de arbeiders.

In het begin van deze paragraaf stelden wij de vraag, of er sprake is van een autonome ontwikkeling, of dat er een duidelijke beïnvloeding door één of meerdere categorieën van belangengroepen plaatsheeft. Het is moeilijk hierop een sluitend antwoord te geven, maar wel kan worden gekonkludeerd dat de stedelijke ontwikkeling mede gezien moet worden in het licht van belangentegenstellingen, van beïnvloeding en van machtsstreven. Anderzijds zijn beslissingen ingekaderd, beperkt, door het verleden, de technische mogelijkheden en de sociaal-politieke kontekst. Het is immer gevaarlijk slechts op één der factoren te wijzen. Nòch de autonome ontwikkeling, nòch de bewuste planmatige beheersing, kunnen op zich voldoende verklaren. Maar de *veranderingen* van de steden moeten naar onze mening in ieder geval wèl getoetst worden aan de vraag: Wie wil ze, en wie wordt er beter van? Ook overheidsplanning dient te worden onderworpen aan deze vraag. Heel vaak blijkt overheidsplanning – bewust of onbewust – achter de feiten aan te lopen, maar ook slechts bepaalde belangen te dienen.²⁰ Soms zijn dat ondernemers, soms ook (andere) actiegroepen.

3.5. Stedelijke crisis of herstructurering?

In de voorgaande paragrafen zijn allerlei stedelijke ontwikkelingen aan de orde geweest, waarvan de interpretatie niet zonder meer de konklusie toelaat dat de stad aan zijn einde is. Er zijn inderdaad talrijke problemen te bespeuren van demografische, economische en sociale aard. Ontvolking, werkloosheid, verpaupering en kriminaliteit komen ongetwijfeld naar voren als kwalen van de moderne stad. Maar is de crisis een teken voor het einde, of slechts de barenswée van een nieuwe generatie van steden? Het hangt grotendeels van de visie van de auteurs af of men negatief dan wel positief staat tegenover de toekomst van de stad.

Eén der meest negatieve reacties is die van de Engelse schrijfster Elaine Morgan in haar zeer sombere, ook in het Nederlands vertaalde boek 'Falling Apart'.²¹ Zij stelt daarin dat de voortdurende concentratie in steden en agglomeraties steeds beklemmender wordt en een teken is van de uitbuiting van de rest. Morgan is van huis uit biologe en beoordeelt de stedelijke ontwikkeling vooral ook vanuit ethologisch (= 'diergedragswetenschappelijk') en ekologisch perspectief. Haar centrale probleem wordt als volgt verwoord:²² 'Het evolutieprobleem waarmee wij ons gekonfronteerd zien, lijkt eenvoudig te formuleren: moeten wij het sociale leefpatroon van de hogere anthropoïden als onontkoombaar beschouwen, zijn wij werkelijk

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Ter Hart, H. W., *Vestigingsplaatsaspecten van top-management; verkenningen op het terrein van de transactionele geografie*. (Meppel) 1978.

²⁰ McDougall, G., *The state, capital and land: the history of townplanning revisited*. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 3, No. 3, 1979, pp. 361–381.

²¹ Morgan, E., *Stad in stukken; de opkomst en ondergang van de stedelijke beschaving*. (Bussum) 1980.

²² Idem, 1980, o.c., p. 23.

geprogrammeerd om het gelukkigst te zijn in kleine groepen met een lage bevolkingsdichtheid en krijgen wij last van allerlei psychische stoornissen en inzinkingen als deze dichtheden overschreden worden?' En zij vervolgt: 'Of bevinden wij ons misschien midden in een proces waarin ons gedrag evolueert in de richting van een nieuw soort primaat, waarvoor de menigte het levensgeluk verhogende milieu bij uitstek is? Tenslotte zijn sociale insekten al zo ver op deze weg gegaan dat een bij, die niet met regelmatige tussenpozen de lucht van de korf kan opsnuiven, prompt ziek wordt en sterft...'

Elaine Morgan heeft een duidelijke weerzin tegen de stad en verwelkomt dan ook het verschijnsel van de jonge intelligentia – hoewel zij toegeeft: van een heel klein deel daarvan – die weer kleinere agrarisch-ambachtelijke gemeenschappen gaan oprichten. De schrijfster is over deze voortekenen van een 'nieuwe tijd' onnoemelijk optimistisch en tevreden.²³ Zij stelt dat de bevolking van de dorpen ervan profiteert en dat 'de meesten ervan slagen te ontkomen aan die onmisbare dienaar van het centralisme, de fiscus'.²⁴ Het wordt duidelijk dat zij ook van deze groep een morele invloed verwacht: 'Zij heeft over de hele wereld de aanzet gegeven tot de bewustwording van en schuldgevoelens over het vuil en de vergiften die industrie en landbouw over de aardbol hebben mogen uitspuwen'.²⁵

Het uitvoerig citeren van deze auteur is gebeurd omdat veel kritiek op de steden gekoppeld wordt aan morele en biologische bezwaren. Indien deze critici gelijk zouden hebben, zou het voortbestaan van (grote) steden tegelijkertijd 'onmenselijk' zijn en alleen nog maar kunnen voortduren vanwege het feit dat er enkele personen en groepen zijn die de rest der stedelingen uitbuiten. Morgan voorspelt het einde als volgt: 'Het zal erg moeilijk zijn (het is eigenlijk al heel zwaar) voor de grote steden waarvan het bestaan is gebaseerd op vooronderstellingen die niet meer met de werkelijkheid overeenkomen. Hun financiële machtsbasis zal slinken, hun moreel zal zinken; zij zullen waarschijnlijk dezelfde schrale troost krijgen die zijzelf altijd geschonken hebben: 'Nu ja, je hoeft er niet te blijven'.²⁶ Zij valt dus ook de stelling aan, dat steden om redenen van agglomeratievoordelen van economische aard vanzelfsprekend sterk zullen blijven. Zelfs stelt zij dat deze vooronderstelling niet meer met de werkelijkheid overeenkomt. Haar economische analyse is evenwel zeer oppervlakkig, waardoor deze stelling van Morgan vrijwel geheel in de lucht komt te hangen en eerder gebaseerd lijkt te zijn op een ethologische vooronderstelling, namelijk dat mensen in kleine niet-stedelijke groepen, ook met minder materiële welvaart, per se gelukkiger zijn. In ons volgende hoofdstuk (over leefbaarheid) gaan we nog nader in op het boek van Morgan.

Een geheel ander geluid is te vernemen bij Perloff c.s.²⁷ Uiteraard geven ook zij een beeld waarin het begrip 'krisis' voorkomt, maar zij wijten de (Amerikaanse) stedelijke problematiek vooral aan een gebrek aan beleid in een tijdperk met sterke herstrukturingsverschijnselen. In tegenstelling tot Elaine Morgans pessimisme, stellen zij dat de positieve elementen van onze stedelijke samenleving moeten worden ondersteund:²⁸ 'The urban problems are basic, pervasive and complex' en 'As a nation, we are not proud of our cities and towns – which should be our proudest achievement'.

Zij stellen dat de lager betaalden er op achteruit gaan als de steden stagneren: 'As our cities deteriorate, not only are the less wealthy working class American experiencing actual and threatening losses, but even the most powerful firms are facing substantial property losses'. De grote

²³ Morgan, E., 1980, o.c., pp. 226 e.v.

²⁴ Idem, 1980, o.c., p. 230.

²⁵ Idem, 1980, o.c., p. 231.

²⁶ Idem, 1980, o.c., p. 250.

²⁷ Perloff, H. S. (ed.), *Agenda for the new urban era*. (Chicago) 1975.

²⁸ Idem, 1975, o.c., p. 3.

'corporations' en de overheid moeten samen met andere instituties juist daarom een nieuw stedelijk beleid gaan voeren, opdat de levenskracht van de steden weer terugkomt en de 'gewone man' er weer plezierig in kan leven.

De kritiek die Elaine Morgan – vaak terecht – heeft, moet in en met de stad worden opgelost; niet door de steden te verwaarlozen, doch door ze te steunen bij het herstrukturingsproces. Dat moet – volgens Perloff c.s. – gebeuren onder leiding van de (vooral federale) overheid met een strak beleid, waarbij inkomensherverdeling voor en werkverschaffing aan de grote massa stedelijke armen een centraal punt vormt. Interessant is voorts dat ook institutionele aspecten een zwaar aksent krijgen – naast de grotere rol voor de federale overheid –: ook decentralisatie van bevoegdheden inzake stadsvernieuwing en van beschikbaarheid van financiële bronnen.²⁹ De vier centrale doelen van een nationaal stedelijk beleid – naast de stadsvernieuwing in engere zin – zijn:³⁰

1. de steden leefbaar maken in sociale, economische en fysieke zin;
2. voorkomen dat de bestaande voorsteden (net zoals nu de centrale steden) zullen degraderen door een proces van veroudering;
3. het aanmoedigen van zijwaartse aangroei van de steden, mits goed gepland en geïntegreerd met de stad, waaromheen er gebouwd wordt; soms kan dit het goedkoopst in nabijgelegen 'new towns'; en
4. zoveel mogelijk trachten de natuurlijke omgeving in de stedelijke ontwikkeling te integreren.

In dit aangehaalde werk constateren de schrijvers dat de fundamentele krachten achter de stedelijke ontwikkeling steeds dezelfde blijven, maar dat ze van effect veranderen:³¹

1. migratie en bevolkingsontwikkeling;
2. sociale differentiatie;
3. economische specialisatie en arbeidsverdeling; en
4. vervoerstechniek.

Naar onze mening gaat het hierbij inderdaad om vier zeer wezenlijke kenmerken, die evenwel eerder als belangrijke trefwoorden of indicatoren mogen worden gezien dan als de verklaring van de processen zelf. Daarvoor is het nodig te zien naar de groepen die achter deze verschijnselen staan; of, met andere woorden naar de institutionalisering van bepaalde groeperingen.

Dat neemt niet weg dat deze trefwoorden een viertal wezenlijke categorieën van verschijnselen aangeven, waarvan we eveneens gebruik zullen maken bij de beschrijving van de stedelijke ontwikkelingen. Een definitief antwoord op de vraag, of 'de stedelijke crisis' het einde of een nieuw begin betekent, zullen we niet kunnen geven. Een persoonlijke mening is, dat de steden voldoende sociale en economische basis hebben om te kunnen vernieuwen. Daarbij zullen onder meer de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe informatie- en kommunikatietechnieken, alsook de ontwikkeling van een nieuwe bestuurlijk-institutionele structuur, van wezenlijk belang zijn.

²⁹ Perloff, H. S. (ed.), 1975, o.c., pp. 206–216.

³⁰ Idem, 1975, o.c., p. 10.

³¹ Idem, 1975, o.c., p. 13.

Intermezzo I

In het eerste deel zijn een groot aantal ontwikkelingen van de steden, het beleid en de theorie beschreven. Het beeld dat daaruit naar voren komt is, dat vrij algemeen wordt aanvaard dat er sprake is van een stedelijke crisis, hoewel over de aard daarvan verschil van mening bestaat. Voorts komt in de literatuur algemeen naar voren, dat de stedelijke ontwikkeling niet alleen door de mensen wordt ervaren (of gezien, of gevoeld, of beleefd) als 'problematisch', maar dat deze gevoelens ook een 'strukturele' achtergrond hebben.

De economische en technische veranderingen, de desurbanisatie, de woningnood, de kriminaliteit en zo meer kunnen, vanuit hun kwantitatieve en hun kwalitatieve zijde bezien, opgebouwd worden tot 'struktuurbeelden' of integratiekaders, waardoor ze in samenhang kunnen worden gebracht met andere integratiekaders, zoals het bestuurlijke. De interactie kan leiden tot een beïnvloedingsplan. Maar waarop grijpt men aan? Op de structuur of op de gevoelens van de mensen? Zijn onze beslissingsstrukturen en hun procedures daarvoor wel geschikt?

Naar onze mening dient te worden erkend dat 'sociale strukturen' uit mensen bestaan, met hun gevoelens en waarden, maar daarmee is nog niet gezegd dat de *besturing* niet vooral toch op 'sociale strukturen' dient te worden gericht. Welke maatschappelijke criteria kunnen daarbij worden gebruikt? Is er een 'algemeen belang', of dienen we te aksepteren dat de beleidskriteria worden gebaseerd op machtsbasis en op de regel van 'de helft plus één'? Maar wie definieert dan het probleem ofte wel de keuzesituatie? Is dat 'de structuur', 'het kapitalisme' ? Of: 'de kiezers'?

In het tweede deel van dit rapport zullen we trachten meer inzicht te verwerven in dit complex van veelzijdige vraagstukken. Daarbij staan onder meer centraal:

1. de verhouding individu–sociale strukturen;
2. de verhouding burger–maatschappij;
3. de veranderbaarheid en beïnvloedbaarheid;
4. stedelijke crisis en de positie van de besturen (als instituties) in een heroriënteringsproces;
5. (bestuurlijke) beïnvloedbaarheid en de 'eigen weg' van de economisch-technische ontwikkeling.

Een benadrukking van de individuele ervaringswereld vergt een methodologisch perspectief dat gevonden kan worden in de (moderne) fenomenologie. Het aksentueren van de strukturele kant van de zaak vergt een perspectief dat gevonden kan worden in één of meer strukturalistische benaderingswijzen. De beleidsoriëntatie vergt een uitspraak over de structuur van de machtsverdeling en de besluitvormingsprocedures ('staatstheorie').

Hierna zullen we een en ander meer uitwerken.

Hoofdstuk 4. Benaderingswijzen van de stad: wetenschapsmethode en beïnvloedbaarheid

4.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is enerzijds beschreven hoe er over de stedelijke crisis wordt gedacht. Daaruit blijkt dat de perceptie van de problematiek sterk wordt beïnvloed door de wereld- en wetenschapsbeschouwing van de auteurs. Anderzijds is bij de beschrijving van het Nederlandse stedelijke beleid gekonstateerd dat er een duidelijke spanning bestaat tussen doelen en resultaten.

Voor de WRR is het nodig – krachtens haar aard en opdracht – de ontwikkelingen zowel te bezien vanuit een wetenschappelijk standpunt als vanuit een standpunt gericht op bestuurlijke problematiek *op de lange termijn* en dus ook de beïnvloedbaarheid van de stedelijke ontwikkelingen. Dat betekent voor ons in concreto dat wij ons enerzijds zullen moeten bezinnen op de wetenschappelijke methode, anderzijds op de relevantie voor het beleid. Bij dit laatste kunnen we wel een onderscheid maken tussen 'inzichtleverend' en 'instrumenteel'. Het eerste soort is erop gericht de maatschappelijke achtergronden van de bestuurlijke problematiek duidelijker te maken; het tweede soort beoogt veel meer het bestuur concrete instrumenten voor beïnvloeding van de stedelijke ontwikkeling aan te dragen. Onze bedoeling is vooral op het tweede gericht, hoewel daarbij het aksent nog ligt op het vinden van de elementen voor een meer instrumenteel gerichte benadering. Wij willen er overigens reeds hier op attenderen dat 'beïnvloedbaarheid' ook vanuit het perspectief van de burger kan worden gezien. Het gaat er dan om of de burger als individu of als 'soort' invloed heeft op het beleid en op de maatschappelijke (en stedelijke) ontwikkelingen.

In het volgende betoog trachten wij de methodologische problematiek in beeld te krijgen via de beschouwing van de volgende drie vraagpunten:

1. de spanning tussen doelen en resultaten met betrekking tot het stedelijke beleid (het beleid zit vaak vast; hoe komt dat?);
2. de spanning tussen autonome ontwikkelingen en beïnvloedbaarheid; en
3. de betekenis van instituties voor de stedelijke ontwikkeling en het bestuur.

Onze werkwijze is als volgt. In dit hoofdstuk ontwikkelen we een gedachtengang aan de hand van drie 'dilemma's', waarbij we mogen opmerken dat het eerste meer wetenschapsmethodologisch van aard is en dat het tweede en het derde meer gericht zijn op de beïnvloedbaarheid (door wie, van wat). Dilemma 1 is wel een theoretisch noodzakelijke eerste stap op weg naar 2 en 3, die concreter zijn.

De reductie vindt plaats vanuit een wetenschapsmethodologische persoonlijke keuze en werkt toe naar bestuurlijke relevantie. Het tweede en het derde dilemma moeten vanuit dilemma 1 worden begrepen, dilemma 3 vanuit 1 en 2. De centrale lijn is de beïnvloedbaarheid van de maatschappelijke ontwikkeling – konform de opdracht.

Een methode is een weg om een (wetenschappelijk) doel zo goed mogelijk te bereiken. De formulering van het doel en de te kiezen methode hangen direkt met elkaar samen. Tevens kan men stellen dat de doelformulering op zijn beurt weer samenhangt met de aard van het onderzoek en de positie van de onderzoeker. Zelfs het taalgebruik, de gekozen woorden en de zinsverbanden zijn deel van het (wetenschappelijk) bezig zijn.

Bij de bestudering van 'de stad', 'de problemen van de stad' en 'de toekomst van de stad' is het onvermijdelijk om een methodologische bezinning 'te verrichten'. Direkt al wil ik benadrukken dat deze hierna kort, globaal en zelfs wellicht oppervlakkig zal zijn. Waar het vooral om gaat, is het verantwoord van de keuze voor een benadering die we aanduiden met de term 'institutioneel economisch'. Daarbij wordt de gedachtengang ontplooid aan de hand van een bespreking van de volgende *dilemma's*, die zijn gekozen vanwege hun direkte relevantie om een toetsingsraamwerk te leveren voor een institutioneel economische analyse en de analyse van de beïnvloedbaarheid van de (stedelijke) ontwikkeling:

1. de benadrukking van 'de individu' of van 'structuren';
2. de benadrukking van 'sociaal-kulturele' variabelen of van 'economische, technische en demografische' variabelen; en
3. de benadrukking van 'formele besluitvorming' of van 'besluitvorming met inbegrip van allerlei informele participanten'.

In dit rapport ligt de nadruk steeds op het tweede deel van de drie genoemde dilemma's. Hieraan dient direkt te worden toegevoegd dat er geen noodzaak bestaat beide extremen als elkaar uitsluitend te beschouwen. In bepaalde gevallen kan van komplementariteit sprake zijn. Hierna zal deze keuze worden toegelicht.

4.2. *Dilemma 1: individu en structuur*

In het onderzoek van sociale – en ook van stedelijke – ontwikkelingen kan men regelmatig de spanning terugvinden tussen een analyse die uitgaat van de individu en die welke uitgaat van de structuur. Traditioneel is het onderscheid reeds benadrukt bij Weber en Marx. Weber vatte de maatschappelijke ontwikkeling op als een dynamische stroom van gebeurtenissen, die in essentie gedragen wordt door individuen en individuele intenties. Individuen gedragen zich weliswaar in relatie met organisaties, autoriteit en charismatisch leiderschap, doch hun fundamentele positie is die van vrije keuze op basis van persoonlijke waarden.¹ Hij stelde dat de twee fundamentele categorieën van een maatschappelijke orde waren: 'wetten' en 'overeenstemming'; hierop komen we straks terug. Maar hij zag ook in dat er in de geschiedenis geen meeslepde en vormende ideeën waren, zonder dat ze werden gedragen door bepaalde belang-groeperingen. Voor ons van betekenis is voorts Webers stelling: 'In all the sciences of human action, account must be taken of processes and phenomena which are devoid of subjective meaning, in the role of stimuli, results, favoring or hindering circumstances'.² Daarmee doelt hij op de 'reden' van menselijk handelen; dit kan 'intentioneel' zijn, maar het kan ook worden veroorzaakt door externe, onpersoonlijke gebeurtenissen en zaken. Weber wijst bijvoorbeeld op het gedrag van bewoners onder invloed van de overstroming van de Dollard in 1277. Deze was aanleiding tot een omvangrijke migratie uit het Nederlands-Duitse grensgebied. Ook het sterven van mensen is meestal niet intentioneel, zo stelt Weber.

Mensen reageren op interne en externe factoren. Een maatschappelijke orde steunt op twee soorten externe stimuli: (1) 'overeenstemming', indien de handelingen worden gebaseerd op traditie, emotionele overgave of op religieus-kerkelijk gezag; en (2) 'wet', dat is dwang door anderen uitgeoefend en 'gelegaliseerd' door een vrijwillige overeenkomst van regels, of door oplegging van de zijde van een 'autoriteit'.

¹ a. Harloe, M., *Captive cities; studies in the political economy of cities and regions*. (New York) 1977, p. 10;

b. Giddens, A., *Max Weber over politiek en sociologie*. (Meppel) 1974; en

c. Weber, M., *Economy and society*. (London), reprinted 1978, part 1: Conceptual exposition.

² Weber, M., 1978, o.c., p. 7.

De uiteindelijke maatschappelijke ontwikkelingen volgen geen 'voorgeschreven evolutie'; ze zijn door menselijk handelen veranderbaar: vooral door charismatische leiders. Giddens³ stelt dat Weber meende dat er een tegenstelling bestond tussen bureaucratische rationaliteit (thans zou men ook kunnen zeggen: 'technokratie') en charisma. Omdat een bureaucratie zichzelf niet kan leiden, maar afhankelijk is van de doelen, die het 'van buitenaf' krijgt opgelegd, moet het politiek leiderschap toevallen aan de individuen die aan het hoofd van de partij-organisatie staan. Weber spreekt in dit verband wel van 'charismatisch leiderschap.' Volgens Giddens zijn Webers pogingen om een 'politieke sociologie' te formuleren, gebaseerd op zijn doel: de theorieën van Marx en Nietzsche te overbruggen. Zijn ideeën vertonen daardoor een duidelijke tweeslachtigheid. Enerzijds benadrukt hij de primaire rol van de individu en met name van de intentionaliteit, en anderzijds haalt hij de betekenis van externe stimuli, de macht, de instituties naar voren. Behalve 'tweeslachtig' (Giddens), kan men zijn oordeel natuurlijk ook 'genuanceerd' of 'relativerend' noemen.

Veel sterker komt de nadruk op de individu en de intentionaliteit bij de fenomenologen tot uitdrukking.⁴ Hoewel de fenomenologie als filosofie vrij diffuus is, is dit kenmerk steeds van toepassing. Zowel bij de Duitse variant (Husserl) alsook bij de Amerikaanse (Schutz) en de Franse (Merleau-Ponty) vormen is steeds de nadruk te vinden op begrippen zoals 'leefwereld', 'bedoeling' en 'persoonlijke ervaring'. In de Duitse fenomenologie wordt het zoeken naar 'het wezenlijke' centraal gesteld, terwijl de Amerikaanse variant juist meer de nadruk legt op het beleven van de alledaagse wereld. Ook Merleau-Ponty maakt (in tegenstelling tot Husserl) geen onderscheid tussen 'pure essences' en 'facts'. De beschrijving van 'het wezenlijke' is resultaat van het feitelijk ervaren en is tijd- en plaatsgebonden. Nog sterker is de gerichtheid op ervaringen van het alledaagse bij Schutz. De fenomenologische benaderingswijze is vooral exploratief en niet 'natuurwetenschappelijk' van aard.

De benadrukking van de individu, individuele handelingen en intentionaliteit brengt volgens Giddens⁵ het volgende probleem met zich: 'the classification of the concept of action and the correlating notions of intentions, reason, and motive: the connecting of the theory of action to the analysis of the properties of institutional structures'. Hij vervolgt met: 'The failure of the Anglo-American philosophy of action to develop a concern with institutional analysis is reflected in an overconcentration upon purposive conduct. Thus many authors have been inclined to assimilate 'action' with 'intended action', and 'meaningful act' with 'intended outcome'; and they have not been much interested in the theoretical analysis of the *origins of the purposes* that actors endeavour to realize which are assumed as given, or the unintended consequences that courses of purposive action serve to bring about' (curs. van Lambooy). Hij pleit verder voor een theoretische doordenking van de relaties tussen 'intentional action' en 'institutional analysis', waarbij hij beïnvloed is door Neo-Marxistische gedachten: 'All organizations or collectivities 'consist of' systems of interaction, and can be analysed as structures: but as systems, their existence depends upon modes of *structuration* whereby they are reproduced'. Giddens benadrukt de 'duality of structures', omdat: 'structures appear both as a condition and consequence of the production of interaction'. Handelingen van personen zijn gerelateerd aan de aard van de structuren waarvan ze deel uitmaken: 'Structures must not be conceptualized as simply placing constraints upon human agency, but as *enabling*'⁶ (curs. van Lambooy).

³ Giddens, A., 1974, o.c., H. 4 en H. 5.

⁴ a. Schutz, A., *Collected papers*. (Den Haag) 1973;

b. Ley, D. & M. Samuels (eds.), *Humanistic geography*. (London) 1979;

c. Jansen, A. C. M., *A phenomenological orientation in the spatial sciences?*

(Paper presented at the Polish/Dutch Seminar, Warsaw, April 1980).

⁵ Giddens, A., *New rules of sociological method*. (London) 1976, pp. 156 e.v.

⁶ Giddens A., 1976, o.c., p. 161.

Steden zijn in onze ogen ook op te vatten als structuren, bestaande uit een fysiek milieu en een aantal personen verbonden in instituties. De analyse van wat personen 'bedoelen', zoals in de fenomenologisch georiënteerde literatuur⁷, kan zeer nuttig zijn, maar levert slechts beperkte uitspraken op, omdat personen geïntegreerd deel zijn van de fysieke en institutionele omgeving, die 'constraints' oplegt, maar ook 'enables'. Dit is een belangrijk punt in verband met beïnvloedbaarheid.

In de sociologie en de economie is meer literatuur aanwezig over de positie van 'de mens' of 'de individu' in relatie tot de maatschappij en het maatschappelijk gebeuren. Hierbij kan onder meer worden gewezen op de sociologen Norbert Elias en Steven Lukes en de economen Lux, Lutz, Scitovski, Van Praag en Hayek.⁸ Van Praag bespreekt bijvoorbeeld het konsumentengedrag. Hij bestrijdt de traditionele aanname in de economie, dat personen keuzen doen op grond van geheel vanuit de eigen karakteristieken en motieven bepaalde redenen. Konsumenten zijn juist ingebed in een sociale structuur, die hun gedrag mede bepaalt. Reeds eerder wees de Amerikaanse econoom Thorstein Veblen op het verschijnsel, dat konsumenten zich in hun gedrag richten op wat anderen ervan denken. Dit wordt het 'Veblen-effekt' genoemd. Ook Scitovski valt het individualisme in de traditionele economie aan. Hayek hangt weliswaar het traditionele methodologisch individualisme aan, maar hij benadrukt desondanks de centrale betekenis van 'social institutions', die de individuen kans bieden op geordende contacten met elkaar. Hayek bestrijdt de gedachte, dat deze instituties 'of deliberate design' zijn.⁹ Hij ondersteunt de uitspraak van Montesquieu: 'Intelligent beings may have laws of their own making; but they also have some which they never made'. Lux en Lutz benaderen de plaats van de mens in de economie vanuit een humanistisch en psychologisch perspectief. Zij stellen dat de traditionele economie te veel de nadruk legt op 'selfishness and acquisitiveness'. Daarentegen leggen zij een gelijk aksent op 'altruism and the qualities of giving'.

De socioloog Elias benadrukt, dat 'de individu' als zodanig niet bestaat. Een mens is deel van een sociaal proces en van een netwerk van relaties. Elias sluit bij zijn beschouwingen aan bij de systeemtheorie, die structuren als gegeven aksepteert en veelal als 'prioritair' gedragsbepalend. De motivatie van de individu voor zijn gedrag is dan reeds structureel bepaald.

Nog veel sterker vindt men de prioriteit van structuren bij het Marxisme en de diverse vertegenwoordigers van het Strukturalisme. Deze laatste stroming is, evenals de Fenomenologie, diffuus. Een onderscheid zou kunnen worden gemaakt tussen het strukturalisme als filosofie en het strukturalisme als methodologie om gegevens te ordenen.¹⁰ In de moderne linguïstiek en in de kulturele antropologie heeft deze richting veel invloed. Tegenstanders daarvan hebben bij de linguïstiek gewezen op het feit, dat een strukturalistische benadering de taal reduceert tot systeem. Dat zou dan inhouden de vernietiging van de mens als zingevende intentionaliteit.¹¹ Anderzijds stelt Michel Foucault in 1966 juist:¹² 'Maar wij hebben voor ons zelf iets anders ontdekt, een andere hartstocht, de hartstocht voor het begrip en voor dat, wat ik het 'systeem' zou willen noemen.... De breuk

⁷ Ley, D., *Liberal ideology and the postindustrial city*. In: *Annals Assoc. of American Geographers*, Vol. 70, 1980, pp. 238-258.

⁸ a. Elias, N., *Wat is sociologie?* (Utrecht) 1971;

b. Lukes, S., *Individualism*. (Oxford) 1973;

c. Praag, B. M. S. van, *De mens in de economie*. (Leiden) 1972;

d. Lutz, M. A. & K. Lux, *The challenge of humanistic economics*. (London) 1979;

e. Hayek, F. A., *Law, legislation and liberty*. (London) 3 delen, 1973/1976;

f. Scitovski, T., *The joyless economy*. (London) 1976; zie ook: Leish, W., *The limits to satisfaction*. (London) 1976.

⁹ Hayek, F. A., 1973, o.c., p. 5.

¹⁰ Broekman, J. M. e.a., *Structuralisme; voor en tegen*. (Bilthoven) 1974.

¹¹ Broekman, J. M. e.a., 1974, o.c., p. 7.

¹² Geciteerd in Broekman, J. M. e.a., 1974, o. c., p. 10.

voltrok zich toen Lévi-Strauss voor de samenlevingen en Lacan voor het onbewuste aantonden, dat hun 'zin'¹³ vermoedelijk niets anders dan schuim is; dat datgene, wat in ons het allerdiepste doordringt, wat er vóór ons is, wat ons in tijd en ruimte bijeenhoudt, juist het *systeem* is...'. Broekman¹⁴ stelt dat het strukturalisme niet zozeer een filosofie is, dan wel een psychische instelling, een wijze van beschrijven. Wij leven in een wereld: 'niet van individualiteiten, van historische processen, van min of meer vrije besluiten, een wereld van open horizonten, maar in een wereld van regels, een wereld als partituur (Lévi-Strauss), een ordening van symbolen (Lacan)'. Betekenissen en handelingen krijgen pas een functie in het kader van regels voor het gebruik en door de verhouding tot anderen.

Het Marxisme kan ook worden gezien als een benaderingswijze waarin de individu ondergeschikt is aan de vooronderstelde structuur. Zowel Harloe¹⁵ als Castells,¹⁶ die sterk is beïnvloed door de Franse filosoof Althusser, benadrukken dit punt. De maatschappelijke ontwikkeling wordt niet door individuen bepaald, maar door activiteiten van mensen in een bepaalde positie in sociaal-ekonomische zin. Marx spreekt van 'produktieverhoudingen', 'superstructuren' en 'kollektieve ideeën'. Voor Marx is ook typerend – net als voor Durkheim en Gurvitch – dat er gesproken wordt van 'lagen', 'diepteverschillen': er zijn verschijnselen aan de oppervlakte en er zijn 'diepere structuren' die de maatschappelijke ontwikkeling bepalen. Voor het Marxisme is de analyse van de strijd tussen de klassen het meest verhelderend voor het begrijpen van de maatschappelijke ontwikkeling.¹⁷

De hiervóór gegeven beschouwingen laten zien dat er steeds een methodologische spanning tussen individu en structuur bestaat.¹⁸ De relevantie voor ons onderzoek schuilt vooral in de vraag, of een analyse van stedelijke problemen zich moet richten op wat mensen voelen en op hun bedoelingen, dan wel op wat mensen doen binnen structurele kaders, hoe de belangrijkste kaders te benoemen zijn en wat de dynamiserende krachten van die structuren zijn.

In dit rapport gaat de voorkeur uit naar de tweede, de meer op structuren gerichte benaderingswijze. Dat wil niet zeggen dat de eerste op logische of emotionele gronden wordt afgewezen. Maar naar onze mening is de eerste benadering, die haar hoogtepunten in de Fenomenologische oriëntatie en in de Neo-Klassieke ekonomie ('*Bien étonnés de se trouver ensemble*') vindt, vanuit onze 'beïnvloedings-benadering' gezien minder geschikt voor het beschrijven en verklaren van de stedelijke ontwikkeling, zoals blijkt uit diverse publikaties. Wél zijn er bepaalde problemen die juist beter door de meer op de individu gerichte fenomenologische benadering kunnen worden geanalyseerd, zoals de opkomst van bepaalde 'marginale' groeperingen, de beleving van architectuur en de positie van kleine ondernemers.¹⁹ De Neo-Klassieke ekonomische theorie heeft in het kader van de stedelijke ontwikkeling slechts weinig gepresteerd, zoals bijvoorbeeld het samenvattend werk van Richardson laat zien.²⁰ Overigens dient omtrent meer 'strukturalistische' benaderingen over stedelijke ontwikkeling ook niet al te

¹³ Het gaat over de 'existentiële intentionaliteit' van Sartre en Merleau-Ponty.

¹⁴ Broekman, J. M. e.a., 1974, o.c., p. 11

¹⁵ Harloe, M., 1977, o.c., pp. 7 e.v.

¹⁶ Castells, M., *Power, class and conflict*. (London) 1978.

¹⁷ a. Castells, M., *The economic crisis and American society*. (Princeton) 1980;

b. Giddens, A., *The class-structure of the advanced societies*. (London) 1973.

¹⁸ Zie ook: Zijderveld, A. C., *Institutionalisering*. (Meppel) 1974, p. 205, die wijst op het juist daarin onbevredigende perspektief dat Webers theorie biedt.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de verhelderende studie van Broeksma, C. A., H. Hennes & A.C.M Jansen, *De kleine ondernemer als 'Nowhere Man'*. (Amsterdam, Economisch Geografisch Instituut) 1981.

²⁰ Richardson, H. W., *The new urban economics*. (London) 1977.

enthousiast te worden gedaan.²¹ Erg diep wordt op de methodologische grondvragen eigenlijk nergens ingegaan. Men stapt te snel de praktische problemen binnen.

Enige aandacht voor dit probleem vinden we wel bij Pahl²² en Van Engelsdorp Gastelaars.²³ Deze laatste formuleert het dilemma als volgt:

'In het eerste geval ligt de nadruk op maatschappelijke verhoudingen en ontwikkelingen op institutioneel niveau als uiteindelijke determinanten van individuele situaties en gedragingen. In het tweede geval ligt het accent op de waardenoriëntatie en de 'life style' van de betrokkenen zelf als grondslag voor hun situatie en gedrag. Pahl omschrijft dit keuzeprobleem in zijn meest extreme vorm als dilemma tussen 'constraint-oriented' en een 'choice-oriented' benadering'. Wij wijzen er nogmaals op dat Giddens meent dat vanuit de 'omgeving' niet alleen 'constraints' komen, doch ook stimuli; de omgeving 'enables'.

Dit brengt ons op het volgende probleem, namelijk wat dan die 'constraints' zijn en zelfs of het wel 'constraints' zijn, als we niet de individuele burger, maar de overheid en haar beïnvloedingsmogelijkheden centraal plaatsen.

4.3. Dilemma 2: sleutelfactoren

Ons volgende dilemma is om binnen de 'structuurbenadering' te kiezen voor bepaalde groepen factoren, die wij van doorslaggevend belang achten voor de maatschappelijke en – dus ook – de stedelijke beïnvloeding en besturing. Wij duiden deze gemakshalve aan met de term 'sleutelfactoren' (zie ook Hoofdstuk 1. par. 5). Ook dit dilemma is reeds oud en – evenmin als het vorige – definitief 'opgelost'. Voor ons ligt het dilemma vooral als een keuze tussen enerzijds 'waarden en normen' of – zo men wil – sociaal-kulturele factoren, en anderzijds het complex van economisch-technische factoren. Daarnaast dient een plaatsbepaling van de betekenis van demografische factoren te worden gegeven.

Het gaat ons ook hier niet om de keuze voor een absolute prioriteit, doch vooral om een verduidelijking van de gekozen voorkeur. In dit geval spreken we die uit voor de economisch-technische, institutionele en demografische factoren. Hierna zullen we dit trachten te verduidelijken. Daarbij dienen we te benadrukken dat hier niet aan de orde is de beantwoording van de vraag, wat wezenlijk is voor het mens-zijn, maar vooral wat de structurele ontwikkelingen van de maatschappij het meest kenmerkt. Immers dienen we op het spoor te komen van de dynamiek van de stedelijke ontwikkeling, met het oog op een eventuele *beïnvloeding*. Onze vraagstelling is instrumenteel gericht, niet ontologisch of epistemologisch.

Het begrip 'maatschappelijke ontwikkeling' is op zich reeds een veel bediscussieerd thema. Hier zullen we het begrip opvatten zoals dat in het spraakgebruik wordt gehanteerd. Desondanks willen we erop wijzen dat er minstens twee aksenten bij de hantering van het begrip bestaan. Allereerst kan men een benadering vinden, waarbij er sprake is van een benadrukking van 'de strijd welke leidt tot een beheersing van natuur en maatschappelijke krachten'. Daarnaast treft men aan de benadrukking van 'de maatschappelijke ontwikkeling als proces van ontplooiing van de individu en diens bevrijding van knellende maatschappelijke kluisters'. Beide benaderingen behoeven elkaar overigens niet uit te sluiten. Historisch gezien liggen ze misschien in elkaars verlengde.

²¹ Zie bijvoorbeeld (a) Castells, M., *The urban question*. (London) 1977; (b) Downs, A., *Urban problems and prospects*. (Chicago) 1976; en (c) Buursink, J., *Stad en ruimte*. (Assen) 1980.

²² Pahl R. E., *Whose city?* (Londen) 1975.

²³ Engelsdorp Gastelaars R. van, *Niet elke stadsbewoner is een stedeling*. (Amsterdam) 1980, pp. 19–20.

De Klassieke ekonomen zoals Adam Smith en Ricardo, maar ook Karl Marx, benadrukten het 'strijd-karakter'; de eerste twee waren optimistisch over een harmonisch eindresultaat. Marx aksentueerde naast de strijd tegen de natuur ook de conflicten tussen de klassen. Adam Smith stelde het eigenbelang als de fundamentele kracht in het proces van maatschappelijke ontwikkeling van 'man's progress from 'rude' to the 'civilized' state'. Hij zei: 'What are the advantages we propose by that *great purpose of human life* which we call *bettering our condition*' (curs. van Lambooy). En vervolgens stelt hij dat de strijd met de natuur met dit doel ons veel teleurstelling brengt, doch 'It is this deception which rouses and keeps in continual motion the industry of mankind'.²⁴ Smith meende dat de maatschappelijke ontwikkeling het meest gebaat was bij 'the principle of Natural Liberty', waarbij hij dacht aan 'the orderly pattern' dat ontstaat door vrije interactie van individuen.²⁵ De optimale maatschappelijke ontwikkeling geschiedt volgens Smith vooral door het eigen belang de vrije loop te laten. Het spel der maatschappelijke krachten behoeft niet te worden beheerst, terwijl juist dan de natuur optimaal kan worden gebruikt.

Bij Marx gaat het juist wèl om de beheersing van zowel de natuur als de maatschappelijke krachten. Het uiteindelijke doel is de bevrijding van de mens van het juk der natuur en van uitbuiting door de feodale heersers en de kapitalisten. Marx zag de kapitalistische maatschappij niet als een logisch gevolg van de menselijke natuur met eigenbelang op de voorgrond. Hij maakte een onderscheid tussen 'konstante' en 'relatieve driften'. De eerste bestaan altijd, maar worden door de maatschappelijke omstandigheden gevormd. De tweede worden geheel bepaald door de vorm van sociale organisatie. Bij de eerste denke men aan honger en seks, bij de tweede bijvoorbeeld aan de drang naar economische winst.²⁶ Marx stelde, dat de maatschappelijke ontwikkeling begint doordat de mens is gaan *produceren*: 'door middelen van bestaan te produceren, produceren zij indirect hun materiële leven zelf'.²⁷ Het is vooral de produktieve arbeid, die centraal staat. Maatschappelijke ontwikkeling is verandering van produktieve arbeid in de richting van bevrijding.²⁸ 'Het maatschappelijk levensproces, dat wil zeggen het materiële productieproces, legt zijn mystieke sluier pas af zodra het als product van in vrijheid verbonden mensen onder hun bewuste en volgens plan geleide controle staat. Daarvoor echter is een materiële grondslag van de maatschappij nodig of een reeks van materiële condities voor het menselijk bestaan, die zelf weer het natuurlijke product zijn van een lange en pijnlijke ontwikkelingsgeschiedenis'. En tenslotte Marx zelf in de bekende stelling:²⁹ 'De productiewijze van het materiële leven bepaalt het sociale, politieke en intellectuele levensproces in het algemeen. *Het is niet het bewustzijn van de mensen dat hun sociale leven bepaalt, maar omgekeerd, hun sociale bestaan dat hun bewustzijn bepaalt.* Op een bepaalde trap van hun ontwikkeling komen de materiële productieverkrachten van de maatschappij in conflict met de bestaande productieverhoudingen (dat zijn bepaalde noodzakelijke en van hun wil onafhankelijke verhoudingen) of, wat slechts een juridische uitdrukking voor hetzelfde is, met de bezitsverhoudingen, waarbinnen zij zich tot dusver hadden bewogen'. (curs. van Lambooy).

Dit alles betekent niet dat Marx de mens geen mogelijkheden biedt om in te grijpen. Ook de mens kan de omstandigheden beïnvloeden, niet alleen andersom. Hoe Marx zelf zich dat precies voorstelde, is niet geheel duidelijk.³⁰

²⁴ Smith A., *The wealth of nations* (1876). (Edited by) A. Skinner. (London, Pelican edition) 1970, p. 23.

²⁵ Zie ook Dobb, M., *Theories of value and distribution since Adam Smith: ideology and economic theory*. (Cambridge) 1973, met name Hoofdstuk 2.

²⁶ Zie Fromm, E., *Marx's visie op de mens*. (Den Haag) 4e druk, z.j., p. 24.

²⁷ Marx, K., *Die Deutsche Ideologie*. (Geciteerd in) Fromm, E., o.c., p. 25.

²⁸ Fromm, E., o.c., p. 27.

²⁹ Marx, K., *Das Kapital, deel 1*, p. 46.

³⁰ Deze onduidelijkheid blijkt ook bijvoorbeeld Rochet, W., *Qu'est-ce que la philosophie marxiste?* (Paris) 1962. Pas Lenin heeft een echte aktiefilosofie ontworpen.

Mouzelis³¹ noemt zijn theorie dan ook eerder evolutionair dan revolutionair. De gedachte van politieke revolutie door middel van geweld is volstrekt niet Marxistisch: 'Marx begreep dat politiek geweld niets kan voortbrengen tenzij het al is voorbereid door het maatschappelijke en politieke proces'.³² Het geweld geeft soms het laatste duwtje.

Bij de tot nu toe besproken auteurs komen twee elementen duidelijk naar voren: (1) maatschappelijke ontwikkeling is de uitkomst van *eigenbelang*, maar er is toch een orde (Smith); en (2) de maatschappelijke ontwikkeling is bepaald door *productie*, waarmee de mens zich een bestaan verwerft. Beide elementen leiden tot het aksentueren van de *ekonomisch-technische* factoren als sleutelfactoren bij de analyse.

Zoals gested, kende Weber juist een grotere betekenis toe aan de *waarden en normen*. In zijn bekende werk betreffende de relatie tussen Protestantisme en Kapitalisme³³ en in zijn verdere studies over Aziatische religies is dat nader uitgewerkt.

In de gedachtenvorming na de geciteerde auteurs hebben onder meer Heidegger³⁴, Habermas³⁵, Schuurman³⁶, Heertje³⁷ en Ayres³⁸ de aandacht gevestigd op de centrale betekenis van de techniek voor en in de economische en – breder – maatschappelijke ontwikkeling.

Heidegger benadrukt dat techniek zowel *vervaardigen* van en met instrumenten is, alsook *kennen* betekent. Deze tweeledige inhoud wordt te veel verwaarloosd. Door de techniek verandert de wereld, de mens en het kennen. Heidegger ziet de techniek als het grootste gevaar van deze tijd, maar tegelijk ook als de mogelijkheid tot wereldomvattende machtspositie. Hij kan als existentieel fenomenoloog worden gekarakteriseerd, die het 'zijn' niet vanuit het 'ik' als intentionele bewustzijnspool wil verklaren, maar de existentie zelf centraal stelt: het bewustzijn wordt beïnvloed door het zijn, en in het zijn speelt de techniek in tweeledige betekenis een – volgens Heidegger althans – te grote en gevaarlijke rol. Met de techniek wordt het menselijk 'zelfontwerp' (de existentiële ontplooiing) veranderd in gevaarlijke richting: de mens luistert niet meer naar het 'Zijn'.

Treffen we bij Heidegger een sterk filosofisch getinte analyse, bij Habermas vindt de behandeling van de techniek in een meer sociaal-wetenschappelijke sfeer plaats. Overigens is daarbij de invloed van Marcuse duidelijk aanwijsbaar. Deze laatste stelde:³⁹ 'Die befreiende Kraft der Technologie – die Instrumentalisierung der Dinge – verkehrt sich in eine Fessel der Befreiung, sie wird zur Instrumentalisierung des Menschen'. Marcuse en Habermas menen dat de techniek een macht is geworden, die de onvrijheid brengt. Habermas⁴⁰ verwijst onder meer naar Huxley's 'Brave New World' om zich de vraag te stellen, hoe het komt dat de techniek en de technische kennis zulk een overheersende betekenis voor de maatschappelijke ontwikkeling hebben gekregen. Daarmee samenhangend is het dominante waardensysteem geworden tot een 'Wertsystem auf Maximierungsregeln für Macht und Wohlstand'. De heerschappij van techniek en door de technische ontwikkeling bevorderde zogenaamde 'rationaliteit' leiden tot een 'Irrationalität der Herrschaft'.⁴¹ Daarom dienen we:⁴² 'eine politisch wirksame

³¹ Mouzelis, P., *Modern Greece: facets of underdevelopment*. (London) 1978.

³² Fromm, E., o.c., pp. 36–38.

³³ Weber, M., 1978, o.c.

³⁴ Heidegger, M., *De techniek en de ommekeer*. (Utrecht) 1973

³⁵ Habermas, J., *Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*. (Frankfurt a/Main), 5e druk, 1971.

³⁶ Schuurman, E., *Techniek en toekomst*. (Assen) 1972.

³⁷ Heertje, A., *Economische en technische ontwikkeling*. (Leiden) 1973.

³⁸ Breit, W. & W.P. Culbertson (eds.), *Science and ceremony; the institutional economics of C.E. Ayres*. (Austin) 1976.

³⁹ Geciteerd in Schuurman, E., 1972, o.c., p. 271.

⁴⁰ Habermas, J., 1971, o.c. pp. 104 e.v.

⁴¹ Idem, 1971, o.c., pp. 117–119.

⁴² Idem, 1971, o.c., p. 118.

Diskussion in Gang zu bringen, die das gesellschaftliche Potential an technischen Wissen und Können zu unserem praktischen Wissen und Wollen rational verbindlich in Beziehung setzt'. Het uiteindelijke doel is, dat er een aan democratie verbonden rationaliteit wordt ontwikkeld, gebonden aan 'das Prinzip allgemeiner und herrschaftsfreier Diskussion'. Hij verstaat onder democratie: 'die *institutionell gesicherten Formen* einer allgemeinen und öffentlichen Kommunikation..., die sich mit der praktischen Frage befasst: wie die Menschen *unter den objektiven Bedingungen* ihrer immens erweiterten Verfügungsgewalt miteinander leben können und wollen'.⁴³ (curs. van Lambooy).

De positie-bepaling van Habermas is duidelijk. Hoewel de technisch-ekonomise ontwikkeling de centrale kracht, de sleutelfactor, is voor de maatschappelijke ontwikkeling, wenst hij de mensheid daar niet aan te onderwerpen. Er moeten politiek-institutionele tegenkrachten worden gevonden, die de democratische rationaliteit stellen boven de door de technisch-ekonomise ontwikkeling ons opgelegde maximaliseringsrationaliteit. Daarmee verzet Habermas zich zowel tegen Marx alsook tegen bijvoorbeeld Schelsky, die uitgaan van de zelfstandige en overheersende betekenis van de techniek. Schelsky suggereert volgens Habermas zelfs, dat democratie door de techniek wordt uitgesloten.⁴⁴ In dezelfde lijn moet de uitspraak van Schelsky worden geïnterpreteerd: 'Planung ist eine Teilfunktion der Herrschaft'.

Onze eigen opvatting sluit (voor wat dit betreft) sterk aan bij die van Habermas: de technisch-ekonomise ontwikkeling is weliswaar de sleutelfactor voor het begrijpen van de maatschappelijke – en stedelijke – ontwikkeling, maar het is mogelijk om door (wetenschappelijke) reflectie en politieke actie in een democratische institutionele structuur de technisch-ekonomise ontwikkelingen te beïnvloeden.⁴⁵ Hiermee komen we aan ons derde dilemma. Voordat we daarop ingaan, is het gewenst nog enkele korte opmerkingen te maken over de betekenis van de demografische ontwikkelingen als (potentiële) sleutelfactor.

Zeker voor het beschrijven van de ruimtelijke ontwikkelingen in onze maatschappij is de omvang en de spreiding van de bevolking van grote betekenis. Bevolkingsspreiding en bevolkingsdichtheid zijn mede konditionerend voor communicatie en voor het vormen van een voldoende afzetbasis voor bedrijven en voorzieningen. De leeftijdsopbouw kan de vraag naar allerlei goederen en diensten beïnvloeden. Maatschappelijke dynamiek, bevolkingsgroei en leeftijdsopbouw hangen op langere termijn samen. Maar anderzijds kan worden gesteld, dat er verbanden zijn tussen technisch-ekonomise ontwikkeling, de medische verzorging, hygiëne, bevolkingsgroei en geboortenbeperking. Met stijgende welvaart hangt meestal een dalend geboortecijfer samen. Waarden met betrekking tot de huwelijksmoraal, gezin en nuptialiteit, zijn met de ontwikkeling van de industriële maatschappij doorbroken. Demografische factoren hebben op korte termijn een eigen invloed, maar over een langere termijn gezien zijn ze vooral te verklaren in relatie met de technisch-ekonomise ontwikkelingen, die oude institutionele barrières doorbreken.⁴⁶

⁴³ Habermas, J., 1971, o.c., pp. 113–114.

⁴⁴ Idem, 1971, o.c., pp. 115–117.

⁴⁵ Heertje stelt dan ook terecht dat 'de techniek niet door God en de ingenieurs is gegeven', maar beïnvloedbaar is. Heertje, A., *Economische en technische ontwikkeling*. (Leiden) 1973.

⁴⁶ Met name door de Institutioneel-ekonomoom Ayres is dit sterk benadrukt. Zie Breit, W. & W.P. Culbertson (eds.), 1976, o.c.

4.4. Dilemma 3: formele en niet-formele instituties

In de westerse maatschappijen is de democratie het ideaal. Daarbij streeft men naar de afweging van belangen via een formeel parlementair stelsel. Heel vaak vindt de afweging echter plaats buiten de parlementaire organen om. Voorts kan worden gesteld, dat in de staatstheorie, welke thans als dominant mag worden opgevat, de ideale staat een eenheid van bestuur en bestuurder is, in die zin, dat het bestuur door iedere stemgerechtigde, onafhankelijk van zijn of haar sociaal-ekonomische positie, in evenredige mate wordt beïnvloed. Bestuurders zijn de uitvoerders van 'de volkswil', zoals dat uit stemgedrag en meerderheidsvorming blijkt. De huidige staatstheorie draagt het liberale stempel van de eeuw waarin deze structuur is uitgedacht: de periode van de Franse en de Amerikaanse Revoluties en het tijdperk van de Industriële Revolutie.

De gevoelde bedreiging van het ideaalbeeld door de stichting van kommunistische en fascistische staten in de eerste helft van deze eeuw ligt zowel in de sfeer van de achterliggende ideologie met verwaarlozing van fundamentele rechten van de mens, alsook van een andere sturing van de ekonomie. In de beide alternatieven staat de individu als zodanig niet op de voorgrond: 'het proletariaat', 'de partij', 'das Volk' zijn prioritair. In de liberale en sociaal-demokratische staatsopvatting is de individu als zodanig ideaal en norm voor de gewenste structuur.

Vooraf de gelijkheid (voor de wet) was het ideaal van de Franse Revolutie, dat ook in de Verenigde Staten nog steeds dominerend is. De vrijheidsgedachte hield in, dat de burger vrij was van kerk of (feodale) heer. De nadruk op de vrijheid van vergadering en de persvrijheid is steeds groot geweest. In de recente geschiedenis zijn we ons ervan bewust geworden dat de simpele versie van de liberale staatstheorie een fictie is. De twijfels richten zich op de mate van werkelijke beïnvloeding door de burger van de staat, waarbij de volgende drie punten van belang zijn:

1. de overheid als 'hoedster van het algemeen belang';
2. de betekenis van 'instituties'; en
3. participatie.

In de eerste plaats is er de vraag omtrent de stelling, dat de overheid de 'hoedster van het algemeen belang' is.⁴⁷ De mogelijkheid om 'algemeen belang' te definiëren is zeker aan twijfel onderhevig. Men hoeft nog niet zo ver te gaan als de Marxisten in hun stelling, dat de staat zich ontwikkelt als een funktie van de klassenstrijd en slechts de zetbaas van de bourgeoisie is, om toch te kunnen inzien dat het lang niet altijd mogelijk is om in het geval van konfliktierende belangen een hoger 'algemeen belang' te destilleren. In de zestiger en zeventiger jaren is er niet voor niets een discussie geweest over 'harmonie-model', 'konflikt-model' en 'koalitie-model'.

Meestal laat het 'algemeen belang' zich reduceren tot iets veel konkreter, zoals het handhaven van de eigen vrije staat, in geval van oorlog, of de handhaving van de sterke gulden, of de werkgelegenheid. Het is helemaal de vraag of er een 'algemeen belang' – dat is een *gelijksoortig* belang voor iedereen – te formuleren is. Meestal zijn er bepaalde groepen, die onevenredig profiteren van maatregelen in het algemeen belang.

In een efficiënt, snel werkend politiek systeem zal men vrijwel steeds een door velen aanvaarde elite of charismatisch leider aantreffen. 'Algemeen belang' in zulke situaties is, dat 'men' vindt dat de maatregelen 'goed' zijn, aanvaardbaar worden onder beroep op een erkende waarde, zoals 'redelijkheid', 'solidariteit' of 'goddelijk gezag'. Of de *belangen* van een ieder ook werkelijk worden gediend, is de vraag. Prakke⁴⁸ stelt dat de staat 'de facto een overheersende positie inneemt te midden van de overige sociale groepen'.

⁴⁷ Benthem van den Bergh, G. van, *Het verval van een politieke partij*. In: Socialisme en Democratie, 1981, No.2, pp. 57–68.

⁴⁸ Prakke, L., *Pluralisme en staatsrecht*. (Deventer) 1974, p. 7.

Het eigenbelang van de leidende groepen speelt zowel bij het aan de macht komen, als ook bij het kiezen van maatregelen een grote rol. Door een maatregel te omschrijven met 'algemeen belang', legitimeert men het eigen belang, door er een mooie naam aan te geven. Prakke stelt echter:⁴⁹ 'De staat heeft weliswaar in zijn officialiteit iets unieks behouden, maar is voor het overige een sociale organisatie te midden van andere geworden, met een restant aan macht, een reserve-functie. Er is een diepe wederzijdse doordringing van de staat en de industriële samenleving'.

Met 'officialiteit' doelt Prakke op de functie van de staat als institutie voor de centrale besluitvorming, waar de belangen uiteindelijk bij elkaar komen. Dat daarbij evenwel geen sprake is van een centrale beheersing, wordt de laatste jaren steeds meer benadrukt.⁵⁰ Planning heeft dan ook in onze maatschappij meer betekenis als het geven van wensen dan als beheersing. Er is eerder sprake van 'beogen en gedogen' dan van determinerend handelen. Dit komt ook wel overeen met een liberale staatstheorie. In onze maatschappij – zo zegt Prakke – voltrekt zich een ontwikkeling in de richting van 'machtspluralisme', waardoor de staat steeds meer als een coalitie dient te worden beschreven. Maatregelen zonder brede steun kunnen weliswaar in het 'algemeen belang' worden genomen, maar zijn veelal de facto krachteloos. Veel groeperingen kunnen het beleid tegenhouden, o.a. door 'burgerlijke ongehoorzaamheid'. Ik noem dit de 'veto-macht' van bepaalde groeperingen of instituties.

Naast het punt van het 'algemeen belang', stellen we de betekenis van de formele en niet-formele *instituties*. Deze term kan op verschillende wijzen worden gebruikt. Er worden zowel bepaalde groeperingen en instellingen (zoals de gemeente) mee aangeduid, als ook bepaalde vastgelegde, algemeen aanvaarde waarden, of – zoals Parsons stelt – een 'system of values', een patroon van regulerende waarden, zoals wanneer men spreekt over 'grondeigendom als institutie'. In die zin kan men geen lid zijn van een institutie. In ons betoog zullen we de term vooral gebruiken in de eerste betekenis.

Zijderveld⁵¹ stelt, dat de sociale wetenschappen in het algemeen de identifikatie tussen 'sociale groep' en 'institutie' afwijzen: 'De institutie is geen groep waartoe men kan behoren, maar een patroon van sociale handelingen, die door de leden van de groep verricht worden. De institutie kan men beschouwen als het handelingspatroon van de groep, als het complex van sociale rollen (alsook van rol-verwachtingen), die door de handelende leden van de sociale groep verwerkelijkt worden. Een institutie is dus een handelingsvorm van een groep'. Parsons⁵² stelt, dat de structuur van een sociaal systeem drie lagen kent: (1e) de meest algemene laag van de 'system of values', die algemene richtlijnen voor het handelen verschaffen; (2e) de minder algemene laag der 'institutions'; en (3e) de 'collectivities', 'as a concrete system of interacting human individuals, or persons in roles'. Zijderveld zelf zegt in zijn voorwoord dat het onderscheid tussen 'instituut' en 'institutie' nuttig is:⁵³ 'het instituut moet worden gezien als een cultuurhistorische verbijzondering van een institutie'. En voorts: 'Een institutie is dan ook te zien als een *strukuralistische kategorie*, die echter empirisch steeds alleen als een historisch bijzonder en sociaal-cultureel bepaald instituut waarneembaar is'.

⁴⁹ Prakke, L., 1974, o.c., p. 25.

⁵⁰ Zie: (a) Gunsteren, H. van, *The quest for control*. (Leiden) 1972; (b) Doorn, J. A. van, *Rationalisatie als dilemma*. In: *Beleid en Maatschappij*, 1973, pp. 30 e.v.; en (c) Lambooy, J. G., *Verstedelijgingsnota en planning in een orde met gemengde verantwoordelijkheid – regeren is beogen en gedogen*. In: *Beleid en Maatschappij*, 1976, pp. 102–108.

⁵¹ Zijderveld, A. C., *Institutionalisering; een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen*. (Meppel) 1974, pp. 40–42.

⁵² Parson, T., *Structure and process in modern societies*. (Glencoe) 1960, p. 171, geciteerd bij Zijderveld, A. C., 1974, o.c., p. 42.

⁵³ Zijderveld, A. C., 1974, o.c., p. 9.

In onze studie denken we bij 'institutie' aan enerzijds (1) instituties als *vastgelegde waardensystemen*: 'grondeigendom' en 'ondernemersvrijheid'; en anderzijds aan (2) *belangenbehartigende groeperingen*.

Deze laatste soort delen we in naar drie categorieën: (a) die zich beroept op een legale status, zoals de staat, de gemeente, ondernemingen en vakbonden, of (b) op een waardensysteem zoals de kerk en sommige politieke partijen, of – als derde mogelijkheid – (c) juist groeperingen die in konflikt of contrast met de beide voorgaande ontstaan, zoals kraakgroepen, buurtbelangengroepen. We beseffen daarmee van de hiervoor geschetste, meer sociologisch georiënteerde definities van Parsons en Zijderveld af te wijken, maar onze benadering – om de belangenbehartiging centraal te stellen – past meer in de institutionalistisch-ekonomische traditie⁵⁴ en lijkt ons ook nuttiger om de maatschappelijke spanningen mee te analyseren, waar de staatstheorie en het functioneren van de democratie mee kampen. We willen hierbij nogmaals benadrukken dat in ons betoog de beïnvloedbaarheid het centrale trefwoord is.

Naar onze mening zijn 'instituties' in de zin van Parsons, zoals 'grondbezit', niet goed te scheiden van de groepen die op basis daarvan, of door het gebruik maken daarvan, hun sociale positie innemen. Wij aksepteren wel een analytisch onderscheid tussen beide, maar geen maatschappelijk onderscheid. Instituties zijn aldus elementen van de 'objektieve' maatschappelijke structuur en de ekonomische orde, aan de hand waarvan de beslissingen met betrekking tot vooral het ekonomisch leven kunnen worden geanalyseerd. Met Zijderveld⁵⁵ kunnen we overigens constateren dat 'het individuele handelen mag dan gedetermineerd worden door een omvattende structuur van instituties, het individu mag dan gedwongen worden bepaalde sociale rollen te spelen, deze structuur en deze rollen krijgen niettemin eerst 'werkelijkheidskarakter' door het handelen van individuen'. Er is dus altijd, volgens Zijderveld, een dialektische relatie tussen individu en institutionalisering.

Als het derde probleem bij de staatstheorie onderscheiden wij het vraagstuk van de *participatie*. Ook dit aspekt kiezen we vanuit het perspektief van beïnvloeding door de burger of groepen van burgers.

In de konventionele opvattingen omtrent democratie is het ideaalbeeld, dat iedereen gelijkelijk toegang heeft tot en recht heeft op de macht. De burgers staan welbewust macht af aan gekozenen, de representanten in parlementaire organen, die op hun beurt de regering benoemen. Volgens de leer van de Trias Politica, is er voorts een scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.

Een deel van de recente spanningen in de westerse wereld is terug te voeren op enerzijds de de facto vermenging dezer drie machten en anderzijds op de onbevredigende delegatie van macht. Veel mensen voelen zich niet vertegenwoordigd, zodat ze ook hun stem niet uitbrengen. Anderen voelen zich machteloos, omdat 'toch alles wordt uitgemaakt door...'. En dan kan men invullen: de kapitalisten, de vakbonden, de blanken, de mannen, de Amerikanen, de Communisten, de bureaurokraten, enz. Iedere gefrustreerde groep weet duidelijk 'Zwarte Pieten' aan te wijzen. De maatschappelijke ontwikkeling is dermate komplex, dat vrijwel niemand de 'werkelijke machtsposities' kan doorzien.

De direkte 'participatie' van de burgers aan de besluitvorming, zonder afstand van macht aan parlementaire vertegenwoordigers, wordt dan vaak

⁵⁴ Tool, M. R., *The discretionary economy*. (Santa Monica) 1979. Deze stelt (pp. 73/74): 'The term institution means any prescribed or proscribed pattern of correlated behaviour or attitude widely agreed upon among a group of persons organized to carry on some particular purpose', en voorts (p. 75): 'Institutions are the result of initiative behavior – of conscious deliberate choice making on the part of people holding and using power to establish structure'.

⁵⁵ Zijderveld, A. C., 1974, o.c., pp. 187–188.

gezien als een oplossing voor de besluitvorming in geval van op buurtniveau of bedrijf betrokken problematieken. De spanning tussen 'komplexe problemen' en 'duidelijke oplossingen' wordt er vaak niet geringer door, omdat men steeds weer als individu wordt gekonfronteerd met de machteloosheid om tegen 'strukturele ontwikkelingen' in te gaan. Institutionalisering in de vorm van 'aktiegroepen' ter verdediging van de belangen is dan een eerste poging om aan meer strukturele macht te komen.

Fromm⁵⁶ heeft reeds in 1941 gesteld, dat de moderne ontwikkeling heeft geleid tot de verwoesting van een samenhangend wereldbeeld: 'In naam der 'vrijheid', verliest het gehele leven zijn structuur en samenhang, om voortaan te bestaan uit ontelbare kleine splinters, ieder stukje van heel de rest gescheiden en zonder enige betekenis en zin als geheel. Met deze stukjes wordt de individuele mens alleen gelaten, zoals een kind met een puzzle'. En voorts:⁵⁷ 'Het enige criterium voor de verwerkelijking van de vrijheid ligt in de mate, waarin de *individuele mens daadwerkelijk deelneemt aan het bepalen van zijn eigen leven* en dat der samenleving, en zulks niet alleen door de formele daad van het stemmen, maar in zijn dagelijkse bezigheden, in zijn werk en in zijn verhouding tot de medemensen' (curs. van Lambooy). Interessant is ook zijn – voor de situatie van de uit Duitsland gevluchte Fromm kenmerkende – uitspraak:⁵⁸ 'Een geordende maatschappij zal onverbiddelijk tot een nieuwe massale hantering en onderwerping van het volk leiden, tenzij de ordening vanaf de top vermengd wordt met een *actief aandeel van de onderste regionen* en tenzij er een voortdurende stroom van gemeenschapsleven van laag naar hoog is. De oplossing van dit probleem van een *samengaan van decentralisatie en centralisatie* vormt één der voornaamste taken van de huidige samenleving' (curs. van Lambooy).

4.5. Een verdere schets van de institutioneel-ekonomische benadering⁵⁹

Hoewel de Amerikaanse Institutionalisten het meest bekend zijn, zijn er diverse Europese ekonomen die deze benaderingswijze mee hebben helpen ontwikkelen. Zelfs zou kunnen worden gesteld dat deze richting in haar ontstaansgeschiedenis sterk is beïnvloed door Europese denkers. Daarbij kan onder meer worden gewezen op de invloed van de Historische School en van Marx. Meer recente Europese ekonomen die men tot de Institutionalisten rekent, zijn de Zwitser Karl Kapp en de Zweed Gunnar Myrdal.

In Amerika is Galbraith thans de meest naar voren komende naam, zoals Veblen dat aan het begin van deze eeuw was. In Nederland zou men onder meer De Roos en Lambers (Rotterdam), Goudzwaard (Amsterdam) en De Gaay Fortman (Den Haag) onder de Institutionalisten kunnen rangschikken. In zekere zin horen ook Heertje en Van den Doel daaronder.

Het is opmerkelijk dat er sprake is van een richting of een benaderingswijze en niet van een echte School met een min of meer gesloten leerstelsel, zoals bij de Neo-Klassieken en de Keynesianen het geval is. Wèl zijn er enkele gemeenschappelijke kenmerken, zoals:

1. het ekonomisch gebeuren voltrekt zich als een maatschappelijk gebeuren, zodat de ekonomische theorie niet als 'pure economics' kan bestaan; expliciet dienen de politieke en sociale factoren te worden ingebouwd: 'pure economics' is als zodanig a-sociaal; waarden en normen, zoals die zijn vastgelegd ('geinstitutionaliseerd') in wetten, gewoonten, regels e.d., zijn eveneens van belang;
2. het ekonomisch gebeuren vindt plaats onder invloed van tijd-, plaats- en kultuur-gebonden kondities, waardoor in de verklaring van

⁵⁶ Fromm, E., *De angst voor de vrijheid*. (Utrecht) 5e druk, 1971, p. 185.

⁵⁷ Fromm, E., 1971, o.c., p. 201.

⁵⁸ Idem, 1971, o.c., p. 202.

⁵⁹ Voor een bredere beschrijving, mede vanuit een welvaartstheoretisch perspectief, zie men Huigsloot, P. C. M. & R. E. van de Lustgraaf, *Interim-rapport aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*. (juni 1979).

economische gebeurtenissen steeds historische en institutionele perspectieven dienen te worden betrokken;

3. de economische gebeurtenissen kunnen niet worden verklaard door te wijzen op evenwicht-zoekende krachten; juist evenwicht-verstorende factoren, zoals machtsstreven, technische en demografische ontwikkelingen dienen te worden benadrukt; Myrdal stelt bijvoorbeeld dat de 'kumulatieve kausatie' een grotere betekenis heeft dan evenwicht-zoekende factoren;

4. economische subjecten worden in hun gedrag niet gezien als 'vrije individuen', maar als personen die in hun handelen gericht worden door de instituties waartoe zij behoren;

5. van groot belang is de invloed van techniek en technische kennis op het economisch gebeuren; de produktiewijze, de arbeidsverdeling, de arbeidstijd, de consumptie, etc., staan in direkt verband met de technische ontwikkeling;

6. ondanks de eigenlijk historische en strukturalistische benadering, hangen de Institutionalisten niet de mening aan dat er sprake is van een historisch determinisme: door reflectie en (politieke) actie is verandering van de loop der geschiedenis mogelijk. Wel is er een duidelijke invloed van tijd en plaats op de geschiedenis (historische bepaaldheid en sociaal-ruimtelijke konditionering).

Hiermee hebben we een aantal hoofdkenmerken aangegeven, die met andere kunnen worden aangevuld. Ons doel is hier evenwel niet om een volledig beeld te schetsen, doch slechts om een aantal onderscheiden elementen aan te dragen. Hierna willen we, aan de hand van enkele voorbeelden, de gedachten van de Institutionalisten verder toelichten.

Allereerst het begrip 'kumulatieve kausatie'. In Myrdals boek over ontwikkelingslanden⁶⁰ heeft hij dit begrip voor het eerst systematisch gehanteerd. Om zijn gedachte toe te lichten, moge het volgende voorbeeld dienen. In een (stel) Gronings dorp wordt de plaatselijke melkfabriek door fusie overgenomen. De 125 arbeiders worden nu of werkloos of moeten naar de stad Groningen. Ze verhuizen tenslotte naar deze stad. Het dorp is zo klein, dat de kruidenier, de slager, de kapper en de school ook onder hun 'draagvlak' komen en worden opgeheven. De 'leefbaarheid' vermindert daardoor, zodat vele gezinnen naar elders verhuizen. Het dorp is in een neergaande spiraal terechtgekomen, die kumulatief werkt.

Een tweede voorbeeld van de benaderingswijze is de opvatting van Galbraith⁶¹ over de economische besturing. Hij stelt dat de feitelijk structurele economische beslissingen worden genomen door de na overleg optredende financieel-economische departementen, samen met de multinationals. Dit deel van de besluitvormers duidt hij aan met de term 'planning sektor'. Daarnaast zijn er vele kleine ondernemers, die de beslissingen van de 'planning sektor' als gegeven dienen te aksepteren. Zij 'mogen' zich gedragen zoals de Neo-Klassieke economie beschrijft. Zij vormen de 'markt sektor'; de prijzen zijn gegeven en de ondernemers passen zich aan, bijvoorbeeld door hun kosten te drukken.

Ook Stuart Holland⁶² ziet een dergelijke tweedeling, waarbij hij de multinationals als de 'meso-sektor' betitelt. Lambooy⁶³ maakte eveneens een tweedeling in 'systeembepalende' en 'systeemvolgende' instituties. De eerste soort beslist over de sleutelfactoren, de tweede soort moet binnen de randvoorwaarden die daardoor worden gesteld, blijven. Instituties zoals de financieel-economische departementen, alsook het VNO, de FNV, de ANWB, de kerken, de landelijke partijen en de multinationals, zijn systeem-bepalend. Zij behoren tot de 'institutionele meso-sektor'. Er is ook een

⁶⁰ Myrdal, G., *Economic theory and under-developed regions*. (London) 1957.

⁶¹ a. Galbraith, J. K., *The new industrial state*. (London) 1969; en

b. Idem, *Economics and the public purpose*. (Harmondsworth) 1975.

⁶² Holland, S., *Capital versus the region*. (London) 1976.

⁶³ Lambooy, J. G., *Milieubeheer als allokatievraagstuk*. Inleiding Economen Conferentie. (Rotterdam) 1973.

'territoriaal-administratieve meso-sektor', namelijk de provincies, de gewesten en de distrikten van de Rijksoverheid.

De Institutionele economie concentreert de aandacht dikwijls op drie punten, te weten:

1. de economische besturing en machtsverdeling (met relaties met de 'New Political Economics');⁶⁴
2. de relaties met de technische ontwikkeling;⁶⁵ en
3. de relaties van de economische ontwikkeling met demografische en sociaal-kulturele factoren.

Van grote betekenis is ook dat het mens- en maatschappijbeeld van de Institutionalist veelal breder is dan dat van de meeste economen.⁶⁶ Daarmee gaat niet samen, dat er een afkeer is van kwantitatieve benaderingen. Integendeel, zou men kunnen stellen, de vele kwantitatieve studies in de Amerikaanse variant zijn bekend. Zelfs de opkomst van de econometrie is mede door steun vanuit de Institutionele hoek gestimuleerd.⁶⁷

4.6. Een korte schets van de fenomenologische benadering

De basis voor de algemene fenomenologische denktrant wordt gevormd door de methode van Husserl. In diens denken staat het begrip 'intentioneel bewustzijn' voorop, dat wil zeggen dat bewustzijn altijd gekoppeld is aan een objekt. De leefwereld is een intuïtieve omgeving, voor iedereen, en vormt zo een intersubjektieve basis, waarop alle ervaringen zijn terug te voeren. Pas als men zich bewust is van zijn leefwereld, kan men doordringen tot het wezen van verschijnselen. Door middel van de fenomenologische reductie ('epochè') worden de natuurlijke houding en alledaagse vooroordelen geïsoleerd, en daardoor juist benadrukt. Wat overblijft noemt Husserl het pure bewustzijn; dat maakt 'Wesensanschauung' mogelijk en daarmee werkelijke kennis.⁶⁸

De opkomst van de fenomenologie rond 1900 moet gezien worden als een reactie op het 19e eeuwse naturalisme. In tegenstelling tot het naturalisme, dat de werkelijkheid vanuit een streng theoretische optiek benadert, wil de fenomenologie door middel van een 'natuurlijke houding' het objekt analyseren. Niet de theorie, maar de verschijnselen vormen het startpunt. Niet een vermeerdering van feiten, maar inzicht in het wezen van verschijnselen en de ware bedoeling van mensen is het uiteindelijke doel.⁶⁹

De *Fransen richting* is sterk beïnvloed door het existentialisme. Met name Merleau-Ponty is daarvan de representant. Volgens hem is een volledige reductie niet mogelijk. Er bestaat geen gedachte die alle gedachten omvat. In tegenstelling tot Husserl, maakt hij dan ook geen onderscheid tussen 'pure essentie' en 'feiten'. Zij zijn juist onverbreekbaar verbonden. Er bestaat ook geen absoluut wezen buiten ervaringsfeiten. De beschrijving van 'essenties' is altijd tijd- en plaatsgebonden. Het denken is dan ook 'gesitueerd denken'.

In de *Amerikaanse richting*, vooral vertegenwoordigd door Schutz, ligt de nadruk nog meer op de 'gewone leefwereld'.⁷⁰ Een belangrijk thema bij Schutz is de verhouding tussen alledaagse en wetenschappelijke kennis.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld Doel, J. van den, *Demokratie en welvaartstheorie*. (Alphen a/d Rijn) 2e druk, 1978.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Heertje, A., *Institutionele economie*. (Baexem) 1979.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld Kapp, K. W., *Towards a science of man in society*. (Den Haag) 1961.

⁶⁷ Commons, J. R., *Institutional economics; its place in political economy*. (Madison) 2 dln, 1961.

⁶⁸ Peursen, C. A. van, *Fenomenologie en werkelijkheid*. (Utrecht/Antwerpen) 1967.

⁶⁹ Luypen, W., *Fenomenologie en atheïsme*. (Utrecht/Antwerpen) 1967.

⁷⁰ Zie (a) Zijderveld, A. C., *De theorie van het symbolisch interactionisme*. (Meppel) 1972; en (b) Schutz, A., *Collected papers*. (Den Haag) 1973.

De alledaagse kennis is gericht op de 'world-taken-for-granted', terwijl wetenschappelijke kennis is gefundeerd op kennis van de alledaagse leefwereld. Wetenschappelijke kennis moet worden gezien als één variant van menselijke kennis en als één vorm van werkelijkheidsinterpretatie. Het kennend subject – aldus Schutz – leeft te midden van andere subjecten en ervaart zijn bestaan als een voortdurend proces in een vanzelfsprekende werkelijkheid. Slechts als er problemen ontstaan worden er vragen aan deze werkelijkheid gesteld.

Voor het sociaal-wetenschappelijk onderzoek mag men konkluderen, dat de fenomenologie op zich een meer holistische mensbeschouwing nastreeft, waardoor de nadruk sterker wordt gelegd op concrete mens-mens-relaties en niet op partiële 'aspecten' van sociale relaties. Fenomenologisch georiënteerde onderzoekers beschrijven meestal via participierend veldonderzoek of diepte-interviews, zo 'getrouw' mogelijk, hoe mensen zich voelen, wat ze willen en wat ze doen. De werkelijkheid krijgt immers gestalte in de ervaring, de beleving en de bedoeling van de onderzochte personen. In de fenomenologische benadering is geen angst voor kwantitatief onderzoek, maar het kwalitatieve element overheerst. Men bestrijdt daarmee de 'moderne', 'gewone', 'objektivistische', wetenschapstheorie.⁷¹

Het fenomenologisch georiënteerd onderzoek is bij uitstek geschikt voor het onderzoek van kleine groepen en voor de exploratieve fase van de meeste sociologische en sociaal-psychologische studies. Er kleven evenwel de volgende praktische bezwaren aan, in het geval men tot een bredere theorievorming wil komen:

1. de individuele ervaring vormt het uitgangspunt voor onderzoek. Is het mogelijk deze ervaring te generaliseren? Met andere woorden: welke waarde heeft de basis-gedachte van de fenomenologische methode, de intersubjectiviteit?
2. Door de nadruk te leggen op het 'beleven van kondities voor het bestaan', wordt voorbij gegaan aan de ontstaansgeschiedenis van deze kondities en de mogelijkheden die te veranderen. Hoe kunnen, op grond van individuele ervaringen, structuren worden verklaard?
3. Op welke manier worden conflictsituaties en machtsrelaties door middel van de fenomenologische denkwijze geanalyseerd?
4. Hoe verklaart men technische ontwikkeling?
5. Wat is het probleemoplossend vermogen van de fenomenologie? Ze is zeer geschikt om problemen, zoals de mensen die ervaren, op te sporen en te formuleren, maar ze is niet op instrument- en beleidsvorming gericht.

Vooraf in mens- en cultuurwetenschappen, zoals de psychologie, de pedagogie en de antropologie heeft de fenomenologische methode wel duidelijke toepasbaarheid opgeleverd.⁷² In de sociologie, de sociale geografie en de economie is dat nog niet duidelijk, hoewel er bepaalde vorderingen worden gemaakt.⁷³

4.7. Evaluatie voor stedelijk onderzoek

We roepen in herinnering dat het hiervoor ontvouwde betoog was gebaseerd op de volgende doelstellingen:

1. een op het (stedelijk) beleid toegespitste theorie te ontwikkelen;
2. de beïnvloedbaarheid van de maatschappelijke en stedelijke ontwikkeling door overheid en burgers centraal te stellen;
3. nagaan wat de 'sleutel-elementen' zijn voor een beleidsrelevant onderzoek betreffende de ontwikkeling op langere termijn van de steden.

⁷¹ Koningsveld, A., *Het verschijnsel wetenschap*. (Meppel) 1977.

⁷² Beekman, T. & K. Mulderij, *Beleving en ervaring*. (Amsterdam) 1977.

⁷³ a. Ley, D. & M. Samuels (eds.), *Humanistic geography*. (London) 1978;

b. Jansen, A. C. M., *A phenomenological orientation in the spatial sciences?* (Paper presented at the Polish/Dutch Seminar, Warsaw, April 1980); en

c. Broeksma, C. A., H. Hennes & A. C. M. Jansen, 1981, o.c.

Hier willen we nu trachten een en ander konkluderend af te sluiten. Allereerst geven we enkele samenvattende konklusies, gericht op de methodologie (A), daarna gaan we in op de mogelijke gevolgen voor het beleid (B).

A. Konklusies

1. De spanningen tussen methodologisch individualisme en strukturalistische benaderingen maken reeds lang punt van discussie uit binnen de sociale wetenschappen. Een studie, gericht op de langere termijn, waarbij rekening wordt gehouden met de onderlinge verwevenheid van sociale, economische, technische en demografische ontwikkelingen, en die is gericht op de beïnvloedbaarheid van de stedelijke ontwikkeling, heeft weinig steun bij een benadering vanuit methodologisch individualisme, zoals de Neo-Klassieke economie of de fenomenologie.

2. Bij de potentieel in aanmerking komende strukturalistische beschouwingwijzen zijn er drie, welke naar voren komen in de literatuur omtrent de stedelijke analyse, te weten:

a. de meest voorkomende is de *symptoombeschrijvende benadering*. Vooral geografen, maar ook sociologen en economen hanteren deze. Men beschrijft de stedelijke ontwikkeling aan de hand van een aantal 'strukturele indicatoren', zoals migratie, arbeidsplaatsen, bevolkingsgeleding – in demografisch en ruimtelijk opzicht – zonder dat er een duidelijke theorie wordt gehanteerd;

b. de *Neo-Marxistische richting*, die met name het laatste decennium sterk is opgekomen en waarvan de bekendste vertegenwoordiger M. Castells is. In het 'Oude' Marxisme wordt de stad gezien als een middel tot exploitatie van de arbeidersklasse. Verandert het kapitaal van lokatie, dan ontstaat een stedelijke crisis. Volgens Castells is de stad evenwel meer te zien als de brandhaard voor de strijd tussen de klassen, niet meer zozeer om inkomen te verwerven – dat geldt nog wel op regionaal en nationaal niveau – maar om de beschikbaarheid en de toegang tot de voorzieningen, met name woningen, onderwijs en medische voorzieningen. Het bestuur van de stad wordt in de Marxistische stadstheorie net als in de staatstheorie vooral *instrumentalistisch* opgevat, als instrument van de heersende klasse en niet als *manager*, als door de bevolking gekozen en benoemd, vertegenwoordigend bestuur.

c. de *(Neo-)institutioneel-economische richting*, die, evenals de vorige richting, de belangenbehartiging centraal stelt, maar daarbij niet in termen van klassen-teenstellingen denkt, doch veel meer vanuit een pluralistische staatstheorie, waarbij overigens wel bepaalde machtskoncentraties kunnen worden aangewezen. Daarnaast wordt voor de verklaring van de lange termijn, naast de belangenstrijd tussen instituties, de economisch-technische ontwikkeling als een centrale faktor gezien.

3. De bestudering van strukturele symptomen of indicatoren kan slechts in een theoretisch kader tot relevante uitkomsten leiden.

4. Een fenomenologische benadering is vooral exploratief, maar gaat dieper in op de aktualiteit van menselijke gevoelens.

5. Het betrekken van strukturele conflicten in een stadsstudie is essentieel voor het verkrijgen van meer inzicht in de mogelijkheden voor beïnvloeding door overheid en burgers.

B. Beïnvloedbaarheid en Beleid

De relatie tussen wetenschap en beleid is nogal ingewikkeld. Bestuur maakt zeker gebruik van wetenschappelijke methoden en inzichten, maar het is zelden mogelijk om beleidsalternatieven op strikt wetenschappelijke gronden goed of af te keuren.⁷⁴ Bovendien is elke maatschappijwetenschap sterk beïnvloed door de vooronderstellingen.

⁷⁴ Jansen, A. C. M., 1980, o.c.

Dat neemt niet weg dat er, juist indien men zich bewust is van deze relatieve betekenis van wetenschap, toch systematiek is aan te brengen in de relaties tussen soorten wetenschap en soorten beleid.

Allereerst kan men opmerken, dat in de uitvoeringsfase van beleid veelal technisch-ekonomische wetenschapsresultaten worden gehanteerd. Bij de beleidsvoorbereiding, waar de formulering van doelen en de analyse van middelen veel aandacht krijgen, is toepassing van wetenschap veel moeilijker en wellicht ook gevaarlijker.

Juist in deze fase is de bezinning op methodologische uitgangspunten essentieel. In het verlengde van onze voorgaande analyses, kunnen we de volgende globale indeling maken van de relatie *benaderingswijze beleid(s-aktie)*.

1. *de symptoom-beschrijving.*

Hiermee kan het beleid twee kanten op:

- a. 'er is niets aan te doen; overal gaat het zo'; of
- b. symptoom-bestrijding, zoals wegeaanleg bij kongestie of subsidiëren van kraakgroepen;

2. *de fenomenologische benadering.*

Het karakter hiervan is primair exploratief en gericht op het opsporen van belemmeringen die persoonlijk worden gevoeld. Het beleid kan daarop inspelen door 'op de persoon' gerichte acties en voorlichting.

3. *de (Neo-)Marxistische benadering.*

Deze is in feite 'absolutistisch', in die zin, dat er binnen de huidige kapitalistische structuur altijd een beleid *moet* worden gevoerd dat uitbuitend van karakter is, zo lang de arbeidersklasse de staat of het stadsbestuur niet zelve in de hand heeft. Hoogstens kan als concrete beleidsactie worden aanbevolen de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van de fundamentele voorzieningen te vergroten.

4. *de institutioneel-ekonomische benadering.*

Deze is gericht op (a) de structuur van de besluitvorming, waarbij belangkonflikten een grote rol spelen; en (b) op de grote betekenis van ekonomisch-technische factoren.

Het beleid zal daardoor vooral gericht zijn op het beïnvloeden van de ekonomisch-technische factoren; in het stedelijk kader een sturend ekonomisch beleid, maar anderzijds het zoeken naar machtsevenwicht. Het is ook mogelijk dat bestaande machtsevenwichten worden doorbroken om sociale waarden of ekonomische doelen na te streven. De samenhang in het beleid wordt benadrukt.

In dit hoofdstuk is de institutioneel-ekonomische benadering benadrukt als een geschikte methode, die sterk past in een op de lange termijn gerichte aanpak, met aksenten op beleidsrelevantie.

In het volgende hoofdstuk zullen we hierop, in het kader van de stedelijke problematiek nader ingaan.

Hoofdstuk 5. Stedelijke problemen

5.1. Inleiding

De steden in Nederland en in veel andere landen zijn in een kritieke fase beland. Uitspraken en publikaties over 'de stedelijke crisis' zijn niet van de lucht. Talrijke disciplines houden zich met dit verschijnsel bezig. Geografie, sociologie en economie hebben nieuwe specialisaties ontwikkeld, die zich op de stad richten. Ook de Rijksoverheid wordt in tal van landen hoe langer hoe meer gekonfronteerd met de roep om een nationaal stedelijk beleid. Stedebouwkundigen en planologen ontwerpen diverse ontwikkelingsalternatieven naar de toekomst. Bevolkingsgroepen en het bedrijfsleven vragen om duidelijke plannen. Aktiegroepen en lobby's zetten hun eisen – soms letterlijk – kracht bij. Het bestuur is dikwijls radeloos.

De wetenschappelijke analyse van de situatie en van de ontwikkelingstenden-
den is dikwijls éénzijdig vanuit één discipline opgezet. Dat kan voordelen bieden, maar er is althans één groot nadeel, te weten de reductie naar één disciplinair apparaat. De werkelijkheid, ook voor de bestuurder, is ingewikkelder. Indien men pretendeert de stedelijke ontwikkeling te willen beschrijven met het oog op het beleid, is een één-disciplinaire benadering vermoedelijk in vele gevallen onvoldoende.

In dit Rapport wordt aan dit bezwaar slechts gedeeltelijk ontkomen door – hoewel de primaire nadruk op de economische verschijnselen is gelegd – openheid te zoeken naar sociologie, geografie en bestuurskunde, door uit te gaan van een *institutioneel-economisch perspectief*.

De opkomst van de studie van stedelijke vraagstukken is de laatste jaren verrassend snel gegaan. Het aantal publikaties van de zijde van de economie bleef aanvankelijk achter, maar het inhaalproces is opmerkelijk. Thompson¹ durfde in 1965 zijn boek nog slechts de titel 'A preface to urban economics' mee te geven; daarna nam het aantal boeken over stedelijke economie snel toe. Er waren twee benaderingswijzen dominant: de Neo-Klassieke en de (Neo-)Marxistische. De eerste groep was vooral sterk in de Angelsaksische literatuur², de tweede ontwikkelde zich vooral in Europa.³

Naast de methodologische indeling, kan men wijzen op een indeling in 'probleemvelden', zoals 'werkloosheid', 'verkeer', 'stadsvernieuwing', 'bestuur' en 'suburbanisatie'. Vooral hier vindt men een sterke overlapping van vakdisciplines. Economen, geografen, sociologen, bestuurskundigen enz. zijn dikwijls op één bepaald probleemveld georiënteerd. Problemen zijn er overigens genoeg in de steden, zelfs zodanig, dat er sprake is van termen als 'urban crisis' en 'urban decline' in de westerse landen, maar ook van 'urban explosion' in de Derde Wereld.

Voor bepaalde steden, zoals New York, zien velen alleen nog maar achteruitgang. Zowel de (rijkere) bevolking, alsook de bedrijven, trekken uit deze steden weg, naar de omgeving of naar verder afgelegen kleinere steden. Anderzijds zijn er – vooral in de Derde Wereld – problemen door de explosieve groei van de steden.⁴ Daar hopen de verarmde massa's van het platteland zich op in de steden, op een wijze die spot met menselijkheid. De snelle bevolkingsgroei en de veranderende produktie-technieken in de landbouw maken de situatie op het platteland niet veel beter. Aan de randen van de steden groeien de krottenwijken, de 'bidon-villes', de 'barrios', de 'slums' als paddestoelen uit de grond. Daarmee vergeleken zijn de problemen in de westerse steden minder belangrijk, maar door de

¹ Thompson, W. R., *A preface to urban economics*. (Baltimore) 1965.

² Bijvoorbeeld Muth, R. F., *Urban economic problems*. (New York) 1975.

³ Bijvoorbeeld Castells, M., *La question urbaine*. (Paris) 1972.

⁴ Volgens een studie van de Verenigde Naties zullen in het jaar 2000 Mexico en São Paulo de grootste stedelijke agglomeraties vormen, met respectievelijk 31 en 25,9 miljoen inwoners (NRC/Handelsblad, 2-9-1980).

bevolking wordt natuurlijk in eerste instantie naar de eigen situatie gekeken en deze wordt vooral beoordeeld door middel van vergelijking met die van beter betaalden uit de eigen omgeving.

Tabel 5. Stedelijke bevolkingsgroei, 1950–2000

	Stedelijke bevolking als percentage van de totale bevolking			Gemiddelde jaarlijkse groei- percentage van de stedelijke bevolking		
	1950	1975	2000	1950/'60	1970/'80	1990/2000
Ontwikkelingslanden	20,6	31,1	45,8	4,0	4,0	3,5
Geïndustrialiseerde landen	62,4	74,4	83,6	2,0	1,2	0,8
Olie-exporterende landen	16,9	55,5	77,9	7,9	7,1	3,1
Centraal geleide econo- mieën	20,7	34,4	49,2	5,2	2,7	2,4
Wereld	29,0	39,3	51,5	3,5	2,8	2,6

Bron: World Bank, World Development Report, 1979, p. 72.

Het patroon van stedelijke ontwikkeling is duidelijk: in de ontwikkelingslanden is er een snelle groei, maar ook in de westerse geïndustrialiseerde landen blijft de verstedelijking doorgaan. Nu dient er wel te worden vastgesteld, dat de definities van 'steden', die door de Verenigde Naties en de Wereldbank worden gehanteerd, demografisch zijn, d.w.z.: gekoppeld aan een minimum inwonertal, namelijk variërend van 2.000 tot 20.000 personen. Volgens onze begrippen is dat nogal laag.

Toch is, ondanks dit criterium, te konstaten dat een toenemend deel van de bevolking in 'stedelijke zones' woont: gebieden met een relatief hoge bevolkingsdichtheid, waarbinnen grotere steden (van 100.000 inwoners en meer) aanwezig zijn. Zelfs bij de 'ontvolking' van de grote steden in Europa en de Verenigde Staten is er toch vooral sprake van een trek naar de (wijde) omgeving van die steden. Men zou zelfs kunnen beweren dat er niet 'ontstedelijking' plaatsheeft, maar verstedelijking van een nog wijder gebied. Steden met hun 'ommeland' gaan samen functioneren als *stadsgewesten* (in de Verenigde Staten worden dat Metropolitan Areas, of Functional Economic Regions genoemd), waarbinnen de arbeidsmarkt, de woningmarkt en het vervoersnetwerk het gebied tot een regionale economische en ruimtelijke eenheid maken.

Intussen kan wel worden vastgesteld dat de gegeven beschrijving van het proces nog een groot aantal andere problemen 'bedekt', die bij nadere analyse naar voren komen. Zo wijzen wij op de vele conflicten tussen maatschappelijke groeperingen, zoals die vooral tot uitdrukking komen in stadsvernieuwingsgebieden. Relletjes en 'huizen kraken' zijn uitingen van structurele spanningen, die pas na diepere analyse een interpretatie toelaten.

Indien men alleen blijft steken in de analyse van de bevolkingsaantallen, migratie, grondprijzen, werkgelegenheid en andere *indikatoren* en/of symptomen van een structurele ontwikkeling, zal men de achtergronden van de stedelijke ontwikkeling niet goed op het spoor komen. Hetzelfde geldt voor analyses die de stedelijke gebeurtenissen éénzijdig willen beschrijven als marktprocessen⁵ of als ruimtelijke structuren of processen. Het gaat om sociale ontwikkelingen, met vele dimensies.⁶

⁵ a. Mills, E. S., *Urban economics*. (Glenview) 1972; en
b. Hirsch, W. Z., *Urban economics analysis*. (New York) 1973.

⁶ Buursink, J., *Stad en ruimte*. (Assen) 1980.

5.2. Probleemveldbenadering

Reeds is opgemerkt dat bij het bestuderen van de stedelijke vraagstukken een éénzijdige vakdisciplinaire benadering mogelijk is, maar dat daarnaast ook een aanpak denkbaar is, waarbij *probleemvelden* centraal staan, waardoor een benadering mogelijk wordt waarbij men de hier en daar kunstmatig gescheiden disciplines 'links laat liggen'.

Indien we het hebben over de 'stedelijke crisis', dan zijn er duidelijke velden waar de problemen zich bundelen. We wijzen bijvoorbeeld op 'stadsvernieuwing', waarmee meestal wordt bedoeld dat er in sterk verouderde stadsdelen verkrotting en sociale problemen optreden, maar ook wordt wel gedoeld op een bredere problematiek, te weten die van de ontwikkeling van de binnenstad of zelfs van de gehele stad. De term wordt vaak nogal verschillend gehanteerd; meestal in de beperkte zin van huisvestingsproblemen.

Ook kunnen we wijzen op de vervoersproblematiek met zijn opstoppingen, milieuverontreiniging, onbereikbaarheid en de hoge kosten voor openbaar vervoer. Daarnaast is er sprake van arbeidsmarktproblemen: in vele steden neemt de werkloosheid toe, vooral onder zogenoemde 'marginale' groepen, zoals etnische minderheden. Dikwijls gaat dit gepaard met ghetto-vorming, ofte wel 'ruimtelijke segregatie'. Vervolgens is het probleemveld van de bestuurbaarheid van de steden door velen onderkend. Dit vraagstuk hangt direct samen met de kollektieve diensten en de openbare financiën. Tenslotte kan gewezen worden op de trek van bevolking en bedrijfsleven uit de westerse steden, en de explosieve groei van de bevolking in niet-westerse steden.

Het is opmerkelijk dat een aantal van deze probleemvelden zich vooral richt op geografische delen van de stad, vooral de oude delen. Daar bundelen de problemen zich als het ware. Toch zou het onjuist zijn om ons alleen daartoe te beperken, zoals in sommige Neo-Marxistische publikaties het geval is.⁷ De stedelijke problematiek zal geografisch breder moeten worden geanalyseerd. In ieder geval zal de gehele stad – en in veel gevallen ook het stadsgewestelijk perspectief – centraal moeten staan. Dat neemt niet weg dat juist in de 'stadsvernieuwingengebieden' veel spanningen van die wijdere ruimtelijke eenheid zich toespitsen, reden waarom er ruime aandacht aan zal moeten worden besteed.⁸

Een benadering via probleemvelden zal met zich meebrengen dat de beschouwingswijze niet beperkt zal mogen worden tot een enge definitie van vakdisciplinaire aard. Het gaat niet alleen om productie of consumptie, maar ook om het gedrag van mensen onder invloed van machtsstreven. Het gaat niet alleen om het verminderen van schaarste, maar ook om mensen die zich proberen te handhaven in een strijd om positiebepaling in groepen. Wellicht kan men deze omschrijvingen op één of andere noemer brengen, zoals bijvoorbeeld 'welvaart', 'welzijn' of 'klasseverhoudingen', maar daarmee schiet men nog niet zo veel op om de problemen te begrijpen en – wellicht – om ze te helpen oplossen. Daarmee wil niet gezegd zijn dat de welvaartstheorie en de Marxistische theorie nutteloos zouden zijn; geenszins, maar beide hanteren dikwijls een hoger abstractie-niveau dan bij een concrete probleembeschrijving nodig is. Die benaderingen zijn wel goed voor het leveren van theoretische kaders, die tot algemene inzichten kunnen leiden. Vandaar dat wel eens wordt gezegd: 'Er is niets zo praktisch als een theorie'. Maar dat hangt dan wel van de theorie af. Probleemvelden kunnen evenwel soms ook 'theorieeloos' worden benaderd, omdat veel theorieën een ingebouwde éénzijdigheid hebben. De socioloog Karl Mannheim⁹ stelde vóór de Tweede Wereldoorlog zelfs dat de maat-

⁷ Castells, M., *City, class and power*. (London) 1978.

⁸ Zie ook Deel II van dit rapport.

⁹ Mannheim, K., *Man and society in an age of reconstruction*. (London) 1940, pp. 229 e.v.

schappijwetenschappen eerst maar eens minder naar algemene generalisaties zouden moeten streven en zich op bepaalde beperktere doelen zouden moeten richten. Ook Jansen¹⁰ bepleit een benadering via probleemvelden. Hij heeft daarbij een voorkeur voor een meer op de fenomenologie georiënteerde benadering. Andere methodologische uitgangspunten kunnen naar onze mening daarbij zeker ook worden gehanteerd, maar niet de 'eng-wetenschappelijke' benaderingen, die zich bezighouden met één aspekt, zoals 'schaarste', 'ruimtelijke differentiatie', of 'groepsrelaties' en dergelijke, omdat daardoor de beperkingen te sterk worden opgelegd op een multi-dimensionale werkelijkheid, die men eerst als zodanig moet 'meemaken'.

Uiteraard hebben beperktere benaderingen ook voordelen, namelijk in gevallen waarbij uitdrukkelijk naar generalisaties op een facetgebied wordt gestreefd, zoals wanneer er sprake is van het zoeken naar algemene karakteristieken van de suburbanisatie of de grondprijzen. Dan is het mogelijk om door een meer generaliserende benadering de – volgens een bepaalde theorie – centrale factoren op te sporen, terwijl die in een probleemveldbenadering ingebed zijn in een specifieke, complexe, multi-dimensionale en onscheidbare kontekst. Voor beleidsgericht onderzoek kunnen beide benaderingswijzen nuttig zijn.

In dit Rapport zullen we, zoals gesteld, een mengvorm voorstellen waarbij de institutioneel-ekonomische benaderingswijze met en naast de probleemvelden-benadering wordt gehanteerd. Eerst zullen we nu een aantal korte voorbeelden van probleemvelden aanduiden.

5.3. Enkele probleemvelden

Het spreekt vanzelf dat de keuze van probleemvelden persoonlijk is en de invloed ondergaat van de tijd waarin een publikatie tot stand komt. Desondanks kan men stellen, dat de volgende problemen thans door velen als de belangrijkste worden ervaren:

- a. het *wonen* in de stad en de suburbanisatie;
- b. het vervoer, met name de negatief geachte positie van de auto;
- c. de *werkgelegenheid*, met name de toenemende werkloosheid van bepaalde groepen in bepaalde stadswijken; en de trek van *bedrijven* uit de steden;
- d. de *minoriteiten* en de ontwikkeling van ghetto's;
- e. de verhouding *stadsbestuur-burger*;
- f. de verhouding *stadsbestuur-bedrijfsleven*;
- g. de verhouding *stadsbestuur-Rijksoverheid*.

Opvallend is hier dat de eerste vier een 'inhoudelijke naam' hebben terwijl de laatste drie zijn omschreven vanuit een reeds in de naamgeving aangeduide institutionele problematiek. Ondanks dit nominale verschil, zullen ook de eerste beschreven worden vanuit institutionalistisch perspectief. Vanwege het feit, dat we later verder op de onderwerpen ingaan, geven we hier slechts een korte aanduiding. Er zijn uiteraard meer probleemvelden te noemen.

Ad a) het wonen.

Een eerste analyse van de woonbevolking leert ons reeds dat de plaats waar men woont, sterk gerelateerd is met inkomen, leeftijd, gezinssamenstelling en huidskleur. Door de keuze van een woonplaats kan men veel voorkeuren tot uitdrukking brengen, maar daar staat wel tegenover dat, als men geen keuze heeft, vooral doordat het inkomen laag is, anderen zullen bepalen waar men woont.¹¹ Woonbuurten hebben daardoor de neiging om

¹⁰ Jansen, A. C. M., *A phenomenological orientation in the spatial sciences?* (Paper presented at the Polish/Dutch Seminar, Warsaw, April 1980).

¹¹ Engelsdorp Gastelaars, R. van, *Niet elke stadsbewoner is een stedeling.* (Amsterdam) 1980, pp. 19-20.

sociaal-ekonomisch te homogeniseren. Indien men omhoog of omlaag gaat op de maatschappelijke ladder, zal dit veelal in de keuze voor een andere buurt uitmonden. Ook zullen oude bewoners wegtrekken indien ze vinden dat de nieuwe bewoners niet 'passen' in de buurt: 'De buurt gaat zo achteruit', hoort men dan. Hier ziet men ook dat bewoners die geen alternatief hebben, zich organiseren tegen de immigranten, bijvoorbeeld als er gastarbeiders in een 'nette volksbuurt' trekken.

In het stadsvernieuwingsproces, zowel als in de nieuwbouw, maken diverse groeperingen zoals gemeenten, makelaars, bouwondernemers en beleggers daarvan gebruik. Met een zekere graad van nauwkeurigheid kan men voorspellen wat er met bepaalde plannen voor woningbouw kan gebeuren. Steeds spelen inkomen, bouwkosten en samenstelling van de bevolking een belangrijke rol. In veel gevallen (bij stadsvernieuwing heel vaak) spelen andere instituties een rol, zoals politieke partijen, kerken, aktiegroepen en krakers. Het besluitvormingsproces is daardoor vaak zeer complex.

Ad b) het vervoer.

De stedelijke ruimtelijke structuur hangt direkt samen met het vervoer. De wijze, waarop men goederen en personen vervoert, beïnvloedt de structuur van het grondgebruik, terwijl de lokatie van funkties op haar beurt weer het vervoer beïnvloedt. Vervoer verbindt een plaats van aanbod met een andere plaats, waar vraag bestaat. Of – om het minder onpersoonlijk te stellen –: er zijn mensen die ergens anders naar toe willen of er zijn mensen die op een bepaalde plaats goederen of diensten ter beschikking willen hebben. Altijd is er vervoer nodig. Dat uit zich in verkeersbewegingen in auto's, treinen, bussen, vliegtuigen of met de fiets, of ook lopend. Voor het binnenstedelijke verkeer gebruikt men tegenwoordig – naast het lopen – vooral de auto, de fiets en de bus. In grotere steden ook wel de trein of de metro.

Het verkeer tussen de twee punten (oorsprong en bestemming) gaat altijd door een tussengelegen gebied. Daarvoor gelden soms voordelen, zoals grotere bereikbaarheid en verkoopmogelijkheden aan passanten, maar vaak ook nadelen, zoals geluidshinder en verkeersongevallen. Door het eerste effect treedt waardeverhoging van de grond op, vooral indien meerdere soorten verkeer langs dat punt komen en er toegang hebben. Het tweede effect leidt juist tot irritatie, daling van grondwaarde en vertrek van bewoners.

De ruimtelijke structuur van de stad is gebonden aan de vervoersinfrastructuur. Indien er vooral gebruik wordt gemaakt van rail-vervoer, zal de stedelijke uitbreiding eerder lineair en gebundeld in 'kralen' langs de stations tot stand komen. Anders is het wanneer de auto het dominante vervoermiddel wordt. Dan is de uitbreiding – zoals in de VS – konzentrisch, in gordels met uitstulpingen naar de mooiste woongebieden, terwijl winkelcentra bij knooppunten van hoofdwegen tot stand komen. Verkeer is altijd het gevolg van beslissingen van veel mensen en van de sociaalekonomische en ruimtelijke kontekst. Altijd zijn er tegengestelde belangen, soms zelfs binnen één persoon verenigd: overdag autorijder, 's nachts geïrriteerde bewoner. Het is geen wonder dat juist ook in de vervoerswereld belangengroeperingen geïnstitutionaliseerd zijn.

Ad c) de werkgelegenheid.

Eén van de belangrijkste verschillen tussen de nationale en de stedelijke ekonomische structuur is, dat de werkgelegenheid – vooral in de grote steden – minder industrieel is en meer gericht is op de tertiaire en kwartaire sektoren. Voorts kan worden gesteld dat er een tendens is dat in de steden de arbeidsmarkt tweepolig wordt.¹² Enerzijds treedt er een kwalitatieve

¹² a. Pahl, R., *Whose city?* (London) 1979; en

b. Valkenburg, F. C. van & A. M. C. Vissers, *Theorie van de dubbele arbeidsmarkt.* (Tilburg) 1978.

verhoging op in de hogere beroepen; anderzijds vindt men er veel ongeschoolden, waar men ook veel werklozen en etnische minderheden onder vindt. De tussengroep van de minder- en middelbaar geschoolden is – volgens de 'theorie van de dubbele arbeidsmarkt' – weggetrokken met de industrie of verdwenen onder invloed van de technische ontwikkeling.

De groei van de werkgelegenheid vindt vooral plaats in de bedrijven die gekoppeld zijn aan de financiële activiteiten, research en aan allerlei informatieproductie en informatie-verwerkende bezigheden, zoals uitgeverijen, adviesbureaus, radio en TV, elektronische apparatuur, (para)universitaire instellingen, luchtvaart en telekommunikatie.

De stedelijke economie benadrukt de speciale voordelen (agglomeratievoordelen) van (grote) steden of stedelijke zones. Zowel voor de aan 'informatie' en 'geld' gekoppelde activiteiten, alsook voor allerlei *nieuwe typen* van bedrijvigheid, zou de stad een gunstige 'broedplaats' zijn; men noemt dat de '*inkubatiefunctie*' van de stad. Deze innovaties gaan niet altijd gepaard met een totale groei van de werkgelegenheid. Door de verplaatsing van oudere (industriële) bedrijven en door de sterke automatisering, alsook door de speciale samenstelling van de bevolking, kan de werkloosheid relatief groot worden.

Op het gebied van produktie en werkgelegenheid treden sterke instituties naar voren. Dikwijls zijn op dit punt en op dat van het wonen de scherpste belangentegenstellingen waarneembaar. De institutionalisering van werkgevers en werknemers is ver uitgekristalliseerd, maar soms verstarrend en weinig adequaat gericht op veranderingsprocessen.

Ad d) de minoriteiten.

In toenemende mate wordt 'het stedelijk probleem' gekoppeld aan de minoriteiten. Meestal gaat het om relatief recente golven van 'immigratie' van zowel het rurale landsgedeelte als van buitenlanders. Toch is dit geen nieuw probleem. Altijd ging de groei van steden gepaard met golven van nieuwkomers. Er is nu wel het verschil dat de (grote) steden in de moderne wereld juist niet meer groeien. De trek uit en de komst naar de steden is selektief en per saldo, gerekend naar bevolkingsomvang en inkomen, negatief.

De minoriteiten komen op een deel van de arbeids- en woningmarkt, waar ze concurreren met de 'sociaal-ekonomische achterhoede', waardoor relletjes en diskriminatie kunnen voorkomen.

Gewezen moet worden op bepaalde groepen van 'minoriteiten', die zich niet zozeer door inkomen of huidskleur onderscheiden, als wel door 'afwijkend gedrag', zoals kunstenaars, studenten, seksuele minderheden en religieuze minderheden. Deze groeperingen hebben dikwijls een veel grotere invloed dan de etnische minderheden, omdat zij vaker eigen, door de overheid erkende organisaties hebben of binnen andere instituties hun eigen belang kunnen behartigen.

Ad e) stadsbestuur-burger.

In de formele democratie representeert het stadsbestuur de burgers. De werkelijkheid is ingewikkelder. Het stadsbestuur bestaat uit een coalitie van partijen, die in hun achterban dikwijls weer samengesteld van karakter zijn. Bovendien heeft het ambtenaren-apparaat – dat zelf ook niet homogeen is – veel invloed, vooral bij de voorbereiding van voorstellen, de selektie van belangrijke factoren en bij de uitwerking van besluiten. Behalve politieke partijen en ambtenaren, beïnvloeden allerlei andere instituties het bestuur, zoals ondernemingen, de Kamers van Koophandel, de vakbeweging, de kerken en allerlei ad-hoc groeperingen.

De burger als zodanig wordt niet direkt vertegenwoordigd, maar naar deelbelang. Een burger heeft meestal meerdere belangen en participeert – actief dan wel passief – in meerdere instituties. Het stadsbestuur wordt gekonfronteerd met zeer vele signalen. De verwerking van informatie en de besluitvorming is zodanig tijdsintensief, dat de kwaliteit van de uitkomsten daaronder kan lijden. Burgers, anderzijds, begrijpen de complexiteit van

het bestuurlijke proces lang niet allemaal. Het is begrijpelijk dat daarom decentralisatie van bevoegdheden voor veel mensen een verbetering is. Maar het kan ook betekenen, dat er op centraal niveau geen werkelijke macht bestaat, zodat er onmacht gedecentraliseerd wordt, waardoor frustraties ontstaan. Stadsbesturen zijn maar een deel van de besluitvormende instituties. Zij zijn ook weer afhankelijk van het Rijk – voor financiële middelen – en van allerlei belangengroeperingen, die een feitelijke veto-macht kunnen hebben over uitvoering van besluiten.

Ad f) stadsbestuur–bedrijfsleven.

Het bedrijfsleven is zeer heterogeen. De zeer veel kleine bedrijven staan in een zelfde relatie met het stadsbestuur als de 'gewone' burger. Daarentegen zijn er zeer grote, 'multi-lokationele' ondernemingen van 'meso-sektor'-niveau¹³, die eventueel naar andere gebieden kunnen verhuizen, als er voor hen ongunstige besluiten worden genomen. Overigens is die vrijheid ook beperkt; men verplaatst niet 'zo maar' een bedrijf met een geïnvesteerd vermogen van f300 miljoen of f500 miljoen. Wél geldt de ruimtelijke mobiliteit van kapitaal voor *nieuwe* investeringen. Voor het stadsbestuur zijn werkgelegenheid en inkomen twee zeer belangrijke elementen in het besluitvormingsproces. De kiezers zullen het stadsbestuur vermoedelijk beter ondersteunen als het inkomen en het werk verzekerd zijn. Dat behoeft overigens niet te betekenen, dat vooral *grote* ondernemingen worden gesteund.

Ad g) stadsbestuur–Rijksoverheid.

In Nederland heeft de gemeente weinig eigen belastingmogelijkheden. Het Rijk int en verdeelt de gelden. Voor een groot deel geschiedt dit via objectieve criteria, zoals oppervlakte en bevolkingsomvang, maar voor een ander, niet onaanzienlijk deel gebeurt dit via uitkeringen die 'onderhandelbaar' zijn, waardoor de Rijksoverheid dus 'sanktie-macht' heeft. De gemeenten moeten zich dan conformerend gedragen of via andere instituties (onderwijsorganisaties, vakbonden) druk via het parlement uitoefenen. In andere landen zijn de eigen inkomsten van gemeenten uit belastingen groter. Vooral in de Angelsaksische landen is de belasting op onroerend goed hoog en lokaal, zodat de directe financiële afhankelijkheid van het Rijksniveau geringer is. Daar staat – vooral in de Verenigde Staten – als nadeel tegenover, dat burgers en bedrijven pressie op de lokale besturen uitoefenen om de belastingen laag te houden. Er treedt aldaar concurrentie op tussen gemeenten om burgers en bedrijven aan te trekken. Grote oudere steden, zoals New York, Boston, Philadelphia en Baltimore, lijden daaronder. Doordat veel mensen en grotere bedrijven wegtrekken, wordt de belastingbasis geringer, terwijl de onkosten (openbaar vervoer, politie, onderwijs, zieken- en armenzorg, etc.) hoog blijven, waardoor de belastingen juist hoger moeten worden. Eén en ander werkt kumulatief de degradatie in de hand. De laatste jaren krijgen de grote steden daarom meer steun van de Staten en van de Federale Regering. Het is overigens de vraag of de regering-Reagan dat beleid zal voortzetten.

In de hierboven globaal beschreven 'probleemgebieden' is de complexiteit van het stedelijke gebeuren en van de methodologie reeds naar voren gekomen. Deze beschouwingen worden in het vervolg uitgewerkt. Daarbij staat allereerst centraal welke problemen moeten worden gekozen en hoe deze worden geformuleerd.

5.4. Probleemvelden en sleutelfactoren

De keuze voor een institutioneel-ekonomische benaderingswijze van de ontwikkeling van de (grote) steden houdt in (zoals in Hoofdstuk 1 (pp. 1/2)

¹³ a. Holland, S., *Capital versus the regions*. (London) 1976; en
b. Galbraith, J. K., *The new industrial state*. (London, Penguin) 1974.

reeds is gesteld) dat het volgende 'programma' voor de opbouw van een theoretische benadering is gevolgd:

1. in de verkenning van de eerste hoofdstukken is naar voren gekomen dat onder het begrip 'stedelijke problemen' heel verschillende verschijnselen aan de orde zijn, zoals het woningvraagstuk, de stadsvernieuwing, verkeersvraagstukken, de toenemende werkloosheid en de groei van marginale groeperingen, maar ook de bestuurbaarheid en zelfs het bestaan van (grote) steden als zodanig. Bij de oplossingen die het beleid aandraagt, zijn de symptoom-gerichte het meest dominant. Voorts mogen we constateren dat onder 'stedelijk beleid' vrij eenzijdig wordt verstaan *ruimtelijk en volkshuisvestingsbeleid*.

Zowel beleidsondersteunend alsook meer theoretisch onderzoek schieten duidelijk te kort bij de verklaring van (a) de discrepantie tussen doelen en resultaten; en de analyse van (b) de sleutelfactoren;

2. in Hoofdstuk 4 is de keuze verdedigd voor een benadering van de stedelijke vraagstukken vanuit een strukturalistische visie, waarbij de economisch-technische factoren en de institutionele verhoudingen als sleutelfactoren werden gekozen; en

3. voor de praktische benadering en de toepassing van inzichten is gesuggereerd dat problemen vanuit een bepaalde samenhang en beleids-optiek kunnen worden beschreven via 'probleemvelden', zoals 'de stadsvernieuwing', 'het bestuur en de stedelijke ontwikkeling', enz. Daarbij zullen evenwel steeds de institutionele verhoudingen en de economisch-technische ontwikkelingen in de analyse moeten worden opgenomen; dat zijn immers de 'sleutelfactoren'.

Uit het gevolgde 'programma' blijkt derhalve dat een studie van bijvoorbeeld een probleemveld 'verkeer en stad', niet voorbij mag gaan aan de positie van de belangengroeperingen, noch aan de invloed van de 'planners' en het gemeentebestuur, noch aan economisch-technische factoren zoals inkomen, produktiviteit en nieuwe verkeerstechnieken.

Intermezzo II

In het begin van deze studie is geconstateerd dat er met betrekking tot het Rijksbeleid sprake is van een diskrepantie tussen doelen van het (stedelijk) ruimtelijk beleid en de uitkomsten. De overheid heeft getracht de (stedelijke) maatschappelijke ontwikkeling te beïnvloeden door in te werken op de ruimtelijke structuur. Het ligt voor de hand om de genoemde diskrepantie dan ook mede vanuit de spanning tussen de relatie tussen maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen te bestuderen. Voorts zal natuurlijk moeten worden gelet op de aard van het ingrijpen of het planningsproces. Nader gezegd: aansluitend bij de hiervoor ontvouwde gedachtengang inzake de methodologie, zijn er de volgende aspecten die licht kunnen werpen op de waargenomen diskrepantie:

1. een gebrek aan kennis omtrent de *sleutelfactoren* van maatschappelijke (en stedelijke) ontwikkelingen, waardoor niet of op de verkeerde punten wordt ingegrepen; en
2. een onvoldoende inzicht in de *aard van het planningsproces*, de *mogelijkheden tot ingrijpen* en de *keuze van indicatoren en procedures*, waardoor misschien is ingegrepen met de verkeerde doelen of middelen, of dáár is ingegrepen waar het niet kon.

Hierna zal een en ander verder worden toegelicht. Voorlopig zij hier nog slechts vermeld dat, naast beide (groepen van) aspecten, het heel belangrijk is dat ook de *doelen*, de *probleemperceptie* en de *interventiekonceptie* een rol kunnen spelen bij de beoordeling of en in hoeverre er sprake is van diskrepantie. Zo is reeds het spreken over stedelijke crisis of stedelijke herstructurering indicatief voor de probleemopvatting.

Een bezinning op deze punten is noodzakelijk, omdat de 'voorspelbaarheid' van de wetenschap (nog?) gering is en de onzekerheden omtrent de richting van de maatschappelijke ontwikkeling toenemen.

De oorzaken daarvan liggen naar onze mening in de volgende – niet volledig opgesomde – factoren:

1. de maatschappelijke ontwikkeling is dermate complex en instabiel, dat het ingrijpen met onvolledige kennis dikwijls ongewenste en/of onvoorziene (neven-)resultaten heeft;
2. de overheid – of delen daarvan – is zelf partij in de ontwikkeling en stelt noodzakelijke beslissingen uit om eigen belang, of wekt verwachtingen die niet kunnen worden waar gemaakt;
3. talrijke belangbehartigende instituties beroepen zich op waarden, terwijl zij belangen nastreven;
4. de onzekerheid en de burgerlijke ongehoorzaamheid nemen toe;
5. ons land heeft betrekkelijk weinig invloed op van elders op ons afkomende ontwikkelingen;
6. de economisch-technische factoren, die wij als sleutelfactoren beschouwen, kunnen niet op korte termijn worden gestuurd; de politieke belangen zijn juist op de korte termijn gericht, zodat er 'non-decisionmaking' op de lange termijn plaatsheeft. Vaak betekenen economisch-technische ontwikkelingen juist, dat de bestaande informatie-elites (zoals onder meer wetenschappers, managers, hoge ambtenaren en journalisten) worden versterkt in hun positie. Zij wensen er niet tegen in te gaan; wél zijn zij bereid de herverdelende effecten en de leefkwaliteit aantastende gevolgen te mitigeren; en
7. de toenemende spanning tussen de wensen van burgers en hun vermogen om de ratio achter ingewikkelde afwegingsprocedures en lobbying en de internationale verwevenheid van het productiesysteem te doorzien.

In het volgende hoofdstuk zullen we de genoemde aspecten uitwerken via een behandeling van de volgende punten:

1. de aard van de probleemformulering vanuit bestuurlijk perspectief; en
2. de beïnvloedbaarheid.

Daarna zullen een aantal onderzoekshypothesen worden ontwikkeld.

De *institutioneel-ekonomische benaderingswijze*, die in voorgaande hoofdstukken is beschreven, legt de nadruk op de sleutelfactoren:

1. 'ekonomisch-technische ontwikkeling', waarbij gedacht moet worden aan die factoren die onder meer met produktiviteits-, inkomens-, en komfortverhogende ontwikkelingen te maken hebben en die bijvoorbeeld in de aard van de produktie, het verkeer en de ruimtelijke structuur tot uitdrukking komen; en

2. 'institutionele structuur', waarbij met name aan de belangbehartigende groeperingen wordt gedacht. Deze trachten de baten- en lastenverdeling van de resultaten van de ekonomisch-technische ontwikkeling te beïnvloeden. Ook 'de Staat' bestaat uit meerdere van deze instituties en er dient mede daarom aandacht te bestaan voor de wijze waarop (onderdelen van) de Staat doelen en problemen formuleert en (onderdelen van) de Staat doelen probeert te bereiken. Naar onze mening is kennis hieromtrent zeer relevant, hoewel men zou kunnen verdedigen dat de ekonomisch-technische ontwikkelingen voor de maatschappelijke dynamiek een krachtiger rol spelen. De analyse van het al of niet *kunnen* beïnvloeden van bepaalde ontwikkelingen is eveneens relevant, maar natuurlijk niet waardevrij. Als werkhypothese is het daarom wellicht dienstig om uit te gaan van de veronderstelling, dat er zeer veel beïnvloedbaar is, indien er kennis, konsensus en gelijkgerichte belangen zouden bestaan. De praktische werkelijkheid is meestal anders.

Hoofdstuk 6. Probleemformulering en beïnvloedbaarheid

6.1. *Probleemformulering in bestuurlijk perspectief*

De benadering van de (grote) stad, die in dit Rapport wordt gehanteerd hebben we aangeduid met de begrippen 'institutioneel' en 'probleemvelden'. Met het eerste doelden we op de gedachte, dat stedelijke verschijnselen niet voldoende kunnen worden begrepen, tenzij de aandacht wordt gericht op de betekenis van instituties. Met de 'institutioneel-ekonomische' benadering wordt voorts de nadruk gelegd op de rol van de ekonomisch-technische ontwikkeling, zowel omdat deze zulk een grote invloed heeft op het gedrag van producenten en konsumenten, alsook vanwege het feit dat daardoor de machtsverdeling kan veranderen en nieuwe problemen worden opgeroepen of zichtbaar worden gemaakt. Zoals Schumpeter stelde: elke belangrijke innovatie kan gepaard gaan met de opkomst van nieuwe leiders. Het is echter de vraag of zelfs nieuwe leiders de nieuwe problemen aankunnen. De beantwoording van deze vraag hangt mede af van de visie, welke men heeft op de aard van de problemen en op de mate van de beïnvloedbaarheid als zodanig. In deze paragraaf gaan we op het eerste in. In paragraaf 2 wordt het andere vraagstuk aan de orde gesteld.

In de literatuur betreffende de stedelijke ontwikkeling zien we dat er steeds bepaalde problemen of probleemvelden naar voren worden gehaald, zoals het woningvraagstuk, de kongestie, de kriminaliteit, de vereenzaming, de 'leegloop' van steden door bevolking en bedrijven, of juist de enorme expansie; voorts wordt gesproken over het probleem van de etnische minderheden, de fiskale crisis, de bestuurlijke crisis of – nog absolueter – de stedelijke crisis.

In deze paragraaf leggen we de nadruk op de samenhang tussen allerlei problemen, met name vanuit het perspectief van het besturen van de (grote) stad. Daarbij komt aan de orde over welke problemen het gaat en welke instituties een rol spelen bij het besturen.

Met betrekking tot het laatste willen we benadrukken dat 'het' stadsbestuur als een homogene eenheid eigenlijk niet bestaat. Het is een term, waarmee juridisch of politiek kan worden aangegeven dat er een institutie is, waar vele bestuurlijke lijnen bij elkaar komen en die het meest aansprakelijk kan worden gesteld voor de gang van zaken. De sturing van maatschappelijke verschijnselen is echter veel complexer. 'Het stedelijk bestuur' bestuurt daarvan slechts een deel; het is een deel van een netwerk van relaties. Stedelijke problemen en de 'stedelijke crisis' zijn naar onze mening uitingsvormen van de spanningen en konflikten tussen instituties die hun belang proberen te behartigen en die daarbij gebruik kunnen maken van bepaalde ekonomische en technische ontwikkelingen. De stedelijke maatschappij wordt niet alleen door het formele stedelijke bestuur bestuurd, maar ook door instituties binnen en buiten de stad (zoals de Rijksoverheid, grote ondernemingen en de media).

Vervolgens dienen we er de aandacht op te vestigen, dat ook binnen het formele stedelijke bestuur en in het ambtenaren-apparaat onderlinge tegenstellingen mogelijk zijn. Zowel politieke als ook materiële factoren en carrière-strijd kunnen daarvoor als oorzaak worden aangewezen.

De vraag kan worden gesteld, of er eigenlijk wel valt te besturen. Zijn de ontwikkelingen op ekonomisch en technisch gebied eigenlijk wel door een stedelijk bestuur te beïnvloeden? Indien men meent dat althans een deel daarvan wel beïnvloedbaar is – hetgeen wij onderschrijven –, welke zaken zijn dan wel beïnvloedbaar en hoe?

Deze laatste vraag leidt ertoe te vervolgen met een andere vraag, namelijk: hoe deze beïnvloeding te organiseren en te realiseren, waarmee we op het vraagstuk komen van de 'urban management'. Daartoe moet het stedelijk bestuur – het formele bestuur – bevoegdheden en taken, maar ook de (juridische en financiële) middelen hebben. Voor een groot gedeelte hangt dit af van de machtsbasis waaraan ze haar bestaan ontleent. Daarbij is te

denken aan zowel de relatie met het Rijk alsook met bevolkingsgroepen en bedrijfsleven. Hiermede belanden wij bij het vraagstuk van de aard en de functie van het bestuur, zoals dat in de 'staats-theorie' aan de orde is gesteld.

Het stellen van deze vragen omtrent het bestuur van de stad komt voort uit twee overwegingen: ten eerste een praktische en ten tweede een theoretische.

Voor wat betreft de eerste vraag kunnen we namelijk vaststellen, dat in de grote steden in de westerse wereld steeds meer sprake is van een gevoel van onmacht van het bestuur. De maatschappelijke ontwikkelingen gaan kennelijk uit boven de macht van de besturen. Maar wat beheerst dan de maatschappelijke ontwikkeling? Zijn de stadsbesturen onmachtig om de steden – en vooral bepaalde groepen bewoners, met name de armen – weer te geleiden naar een betere situatie?

De stedelijke crisis is, als ze bestaat, behalve een sociaal-ekonomische zeker ook een bestuurskrisis. Zwijgend verzet, passiviteit, kriminaliteit en gewelddadig verzet zijn indicaties van problemen waarop stadsbesturen dikwijls geen vat hebben. Willen en kunnen zij daar wel greep op hebben? Daarmee komen we aan ons tweede punt, de theoretische problematiek. Deze cirkelt rondom de 'staats-theorie'. Hoewel de stad in de hedendaagse situatie geen staat meer is, zoals vroeger Athene en Sparta, vormt de staats-theorie een relevant aanknopingspunt voor de analyse van macht van stadsbesturen. De staats-theorie handelt over de vraag, wie de staat bestuurt. Zijn dat extreem gesteld de 'lakeien van het kapitalisme', of de 'gekozen representanten van de gehele bevolking'?

De eerste soort is de 'instrumentele' opvatting; de tweede soort heet 'managerial' (vanwege het feit dat er door de representanten 'managers' worden benoemd)¹ of 'demokratisch'. Zowel in de politiekologie² alsook in de politieke ekonomie³ wordt aandacht besteed aan dit vraagstuk. Er kan worden uitgegaan van enerzijds de *machtsverdeling* en anderzijds van de *besluitvorming* op zich.

Bij de bestudering van machtsverdeling ligt het aksent meer op de analyse van de structuur waarbinnen de besluiten worden genomen; bij de bestudering van de besluitvorming staan de machtsverdeling en de structuur meestal reeds vast. Het is daarom ook begrijpelijk dat de (vaak Marxistische) instrumentele staats-theorie, die meer aandacht besteedt aan de krachten achter de machtsverdeling, andere problemen benadrukt dan de moderne politieke ekonomie, die veelal nagaat hoe de besluiten *binnen* de bestaande orde kunnen worden beschreven en verklaard. Meestal aksepteren de theoretici van de laatste richting de bestaande orde als gegeven. Op het vraagstuk omtrent de relatie van de stedelijke problemen en de machtsverdeling komen we later nog terug.

Voor het begrijpen van de ontwikkeling van de grote steden is het belangrijk om de relatie tussen ekonomisch-technische aspekten, bestuur en maatschappelijke ontwikkeling aan de orde te stellen. We kunnen konstateren dat de planning van de steden in de USSR verschilt van die in de westerse landen, hoewel de ruimtelijke konzentratie van bevolking en werkgelegenheid in steden als zodanig parallel verloopt. Door de ekonomische orde van het centraal geleide type kunnen in de USSR in principe de sektorale en de stedelijke planning op elkaar worden afgestemd. In de praktijk gebeurt dat evenwel veel minder suksesvol dan volgens de theorie mogelijk is.

¹ Zie onder andere Saunders, P., *Urban politics*. (London) 1980.

² Stuurman, S., *Kapitalisme en burgerlijke staat; een inleiding in de Marxistische politieke theorie*. (Amsterdam) 1978.

³ a. Downs, A., *An economic theory of democracy*. (New York) 1957;

b. Downs, A., *Urban problems and prospects*. (Chicago) 1976; en

c. Doel, J. van den, *Demokratie en welvaartstheorie*. (Alphen a/d Rijn), 2e druk, 1978.

De stedelijke ontwikkeling in de westerse landen vindt makro-ekonomisch vrijwel niet systematisch gestuurd plaats, terwijl de stedelijk-ekonomische theorie toch aangeeft dat vele groei-impulsen vanuit de grote steden opkomen of gestuurd worden. Ekonomische groei en agglomeratievoordelen zijn sterk met elkaar verbonden.⁴ Plannen met betrekking tot de steden zijn vrijwel steeds slechts zeer globaal van aard en voornamelijk gericht op de ruimtelijke ordening en op de nieuwbouwlokaties. Planmatige besturing van stedelijke ontwikkeling vindt eigenlijk neergens zodanig plaats, dat er sprake zou kunnen zijn van een geïntegreerde aanpak. Wel worden bepaalde aspecten systematisch gepland, soms zelfs in samenhang met andere aspecten. Het praktische sukses van een en ander mag tot op heden worden betwijfeld. Dit is overigens niet typerend voor stedelijke planning; de besturing van alle complexe sociale systemen is zeer ingewikkeld.

Volgens Morley, Proudfoot & Burns⁵ behoeft de stedelijke crisis een type stedelijk beleid, dat zij aanduiden met termen zoals 'urban innovation' en 'problem reframing'. Zij stellen dat stedelijke problemen weliswaar nooit geheel kunnen worden opgelost, omdat ze steeds veranderen of steeds anders worden geformuleerd, maar dat juist daarom het beleid voortdurend slagvaardig dient te worden geformuleerd en gevoerd. Het bestuur vergt een 'institutional capacity to adapt complex human systems' als antwoord op veranderingen in de stad en op ontwikkelingen van buitenaf. De auteurs bevelen een aanpak van de stedelijke problemen aan, die ook het bestuurlijke systeem zelf niet buiten schot laat, bijvoorbeeld door decentralisatie van bevoegdheden. Wij kunnen daar aan toevoegen dat *de antwoorden op de problemen zowel inhoudelijk als procedureel van aard moeten zijn*.⁶ Met 'inhoudelijke maatregelen' doelen we op maatregelen die direct op een concreet probleem zijn gericht, zoals de bouw van meer huizen. Met 'procedurele maatregelen' doelen we op maatregelen betreffende de wijze van besluitvorming en uitvoering van zaken, zoals een andere manier van organisatie, taakverdeling of andere wetten.

In deze paragraaf zullen we tenslotte aandacht besteden aan achtereenvolgens de aard van de probleemformulering en de noodzaak van een 'innovatief beleid'. Voor bestuur en planning is het naar onze mening van essentiële betekenis om zowel aan de institutionele kontekst, alsook aan de probleemformulering als zodanig, veel aandacht te schenken. In deze paragraaf willen we vooral ingaan op dit laatste: probleemformulering geschiedt steeds in een institutionele kontekst; een probleem bestaat niet 'zo maar', het is op personen en groepen betrokken.

Met betrekking tot de wijze waarop (groot-)stedelijke problemen worden geselecteerd en verwoord, kan men – met Schon⁷ – wijzen op het feit, dat dit op een wisselende manier gebeurt. Elke tijd kent zijn eigen problemen, maar ook geldt dat dezelfde problemen steeds weer anders worden beschreven en benoemd: 'de stedelijke problematiek' bestaat misschien wel, misschien niet, maar wordt steeds weer anders gekenschetst. In de loop van de na-oorlogse geschiedenis heeft men verschillende problemen, of aspecten, centraal gesteld. In Nederland werden op het einde van de vorige eeuw de woningkondities door de massale toeloop van arbeiders naar de steden centraal gesteld; na de Tweede Wereldoorlog stond de belangstelling voor de kongestie, vooral sedert 1955–1960, op de voorgrond. Aan het einde van de zestiger jaren kwam geleidelijk aan de armoede in de steden als probleem naar voren, terwijl sedert enkele jaren

⁴ Richardson, H. W., *Regional growth theory*. (London) 1973.

⁵ Morley, D., S. Proudfoot & T. Burns, *Making cities work; the dynamics of urban innovation*. (London) 1980.

⁶ Bijvoorbeeld Simon, H. A., *De besluitvorming in de organisatie*. (Amsterdam) 1967.

⁷ Schon, D. A., *Framing and reframing the problem of cities*. In: Morley, D., S. Proudfoot & T. Burns, 1980, o.c., pp. 31–66.

de bestuurbaarheid door velen wordt benadrukt als het probleem. Een voorbeeld van de nadruk op 'de armoede' geven Sternlieb en Hughes.⁸ Zij constateren dat de kern van het grootstedelijk probleem is te beschrijven met de term 'doughnut structure', d.w.z. dat er een ruimtelijke structuur van stadsgewesten ontstaat, die er aan de buitenkant, bij de suburbs, goed uitziet, maar die aan de binnenkant, bij de oude kernstad, 'hol' is. Met 'hol' doelen beide auteurs op de relatief geringe woonbevolking, die bovendien per hoofd van de bevolking het armst is en met grote woon- en werkproblemen kampt. In de Verenigde Staten, maar ook in Europa, worden de centrale steden van de stadsgewesten de concentratieplaatsen van 'marginale bevolkingsgroepen', zoals gekleurden, gastarbeiders, alleenstaanden, bejaarden en studenten. De beide auteurs wijzen erop, dat er een 'focus of poverty' ontstaat: personen die van een inkomen beneden de armoedegrens moeten leven. In Boston heeft 25% van de bevolking financiële overheidshulp in de vorm van bijstand nodig; in New York 15%. Het onderwijsniveau en de kwaliteit van woon- en leefmilieu degraderen, de werkloosheid, de kriminaliteit en het alcohol- en drugsgebruik stijgen. Wordt de leefbaarheid fundamenteel ondermijnd? Is dit 'het probleem' van de 'stedelijke crisis'? Of is dit alleen maar 'een' benadering daarvan? Armen zijn er immers in de grote steden altijd veel geweest!

Ook de antwoorden – of, zo men wil, de oplossingen – voor deze problemen veranderen mee in de tijd. Opmerkelijk is, dat de verschuiving welke plaatsvindt in de aksentuering van bepaalde problemen, niet inhoudt dat de 'vorige' problemen zijn opgelost. Integendeel: in veel gevallen is de omvang van die problemen groter geworden, maar de aandacht van politici, publiek, media en wetenschappers is 'opeens' op andere zaken gericht.

De concentratie van de publieke aandacht voor één bepaald verschijnsel roept dikwijls ook op, dat de 'oplossing' van 'de' problematiek éézijdig is. Voor de oplossing van de stedelijke problemen, gezien als congestie, is de 'oplossing' grote verkeersdoorbraken, metro's of ook verbod van auto's in grote delen van de stad. Wordt 'de' problematiek van de stad gezien als 'armoede en verkrotting', dan is het antwoord dikwijls stadsvernieuwing in de zin van slopen en wederopbouw van bepaalde wijken. Vindt men daarentegen dat 'de' stedelijke problemen vooral liggen in de bureaucratie, het centralisme en het gebrek aan flexibiliteit, dan wordt als oplossing decentralisatie en participatie aangedragen.

Donald Schon vestigt er de aandacht op, dat er niet alleen sprake is van in de tijd verschuivende probleemformuleringen en oplossingen, maar ook van het gebruiken van 'metaforen', dus van stereotye woordbeelden, die een associatieve en legitimerende functie hebben.⁹ We mogen hierbij bijvoorbeeld alleen al wijzen op de titel van de in 1980 verschenen publikatie 'De stad in stukken' van Elaine Morgan. Schon geeft de volgende twee voorbeelden.

Ten eerste 'gezondheid'. Een stad of buurt moet 'gezond' zijn. Omdat het woord iets positiefs voor personen betekent, moet men het – indien gebruikt voor buurt of stad – ook wel positief vinden. In een buurt kan de overheid allerlei maatregelen verdedigen, zoals het 'saneren' van oude woningen of van bepaalde bedrijven, met een beroep op het begrip 'gezond'. Zonder nadere argumentatie wordt het begrip als zodanig als legitimering voor de maatregel gezien. Zo kunnen ook verkeersdoorbraken door oude wijken worden verdedigd met de stelling, dat een gezonde economie een goede bereikbaarheid behoeft.

⁸ Sternlieb, G. & J. W. Hughes, *The changing demography of the central city*. In: *Scientific American*, August 1980, pp. 40–45.

⁹ Reeds eerder had Downs, A. (*Inside bureaucracy*. (Boston) 1967, Hoofdstuk 19, pp. 237 e.v.) ook op dit verschijnsel gewezen.

Een tweede voorbeeld is het begrip 'community' of 'natural community', te vertalen met 'buurtsolidariteit' of 'natuurlijke sociale samenhang van buurten'. Met het beroep op een als positief aanvaard begrip zoals 'community' of 'solidariteit', legitimeert (of verwerpt) men maatregelen zonder nadere argumentatie.

Een bestemmingsplan waarbij huizen zullen worden gesloopt en bepaalde bedrijven verdwijnen, kan worden verworpen door een actiegroep met als metafoor de aantasting van de 'community', terwijl de planners daar tegenover als metafoor de associatie met 'gezond' kunnen gebruiken.

Achter het gebruik van metaforen schuilt de belangenbehartiging van bepaalde instituties.¹⁰ Deze trachten datgene wat er aan de hand is – al of niet goed bedoeld – zodanig te benoemen, dat anderen de associatie aan hogere waarden krijgen en daardoor steun geven aan de voorstellen of tegenacties van belangenverdedigers. Van de zijde van 'linkse' groeperingen wordt vaak 'solidariteit' als metafoor gebruikt, van 'rechtse' zijde vaak 'gezond' of 'algemeen belang'. Deze groepen trachten door middel van het metafoor te overtuigen, vanwege de associatie aan positieve waarden, die door bredere lagen van de bevolking worden gedeeld.

Interessant is het hier te wijzen op een gedachte van de Franse socioloog Emile Durkheim¹¹, die in 1893 schreef: 'In een moderne, gedifferentieerde maatschappij berust de maatschappelijke orde, de solidariteit, niet meer op een gemeenschappelijk waardenstelsel. Ze kan ook niet gebaseerd zijn op het spontaan in overeenstemming zijn van individuele belangen. Er is namelijk niets minder konstant dan het individuele belang. Vandaag verbindt het eigenbelang mij met u; morgen zal het eigenbelang mij tot uw vijand maken'. Het eigenbelang manifesteert zich in het stedelijk bestuur als 'doelkonflikten'.

Vaak vindt men in de planning-literatuur en in economische beschouwingen de gedachte, dat een plan kan uitgaan van 'gegeven doeleinden' die de politici hebben verwoord. Het plan kan dan effectief, doelgericht, worden opgezet, met de juiste middelen, en het probleem kan worden opgelost. Deze *instrumentalistische visie* achten wij gebrekkig en soms gevaarlijk. Doelkonflikten zijn dermate algemeen, dat het uitgaan van gegeven en stabiele doeleinden wat onwettelijk aandoet. Weliswaar zullen die best wel voorkomen bij 'lagere' problemen, zoals wanneer er bij het bureau van een wethouder moet worden gekozen tussen ballpoints of stiften, maar bij de veel complexere, 'hogere' problemen, zoals wegendoorbraak door woongebieden om de kongestie 'op te lossen', zijn doelkonflikten eerder regel dan uitzondering.

Nu kan worden gesteld dat er toch bestuurd moet worden; er zijn problemen op te lossen, er moeten maatregelen worden getroffen. Natuurlijk is dat zo, maar men dient steeds na te gaan wiens problemen in het geding zijn, welke belangen er spelen en welke effecten maatregelen voor diverse groeperingen hebben. De besturen van landen, maar ook die van steden, zullen daardoor steeds meer gekonfronteerd worden met doelkonflikten van instituties en met gedifferentieerde effecten (verdeling over instituties en personen). Daardoor wordt de besluitvorming gepolitiseerd. Behalve de oude bestuurselites, kunnen ook de ambtenaren-planners door dit proces 'geïrriteerd' raken en klagen over gebrek aan efficiency en doortastendheid. Wellicht hebben zij vanuit een instrumentalistische visie gelijk, maar de maatschappelijke ontwikkeling is niet meer tot een simpel proces te reduceren.

Steeds weer trachten bestuurders het dilemma tussen niets doen en technokratisch-instrumentalistisch ingrijpen te ontlopen, door het proberen

¹⁰ Zie ook Olsson, G., *Birds in egg*. (Ann Arbor, Mich.) 1975.

¹¹ Durkheim E., *The division of labor in society*. (New York) 1964, pp. 130–131.

te vinden van nieuwe of oude metaforen, waardoor doelconflicten kunnen worden 'getemd'. Begrippen zoals woningnood, werkloosheid, economische ontwikkeling staan naast solidariteit, rechtvaardigheid, creativiteit, slagvaardigheid en algemeen belang. Deze worden vooral gehanteerd om belangengroepen met elkaar te coördineren en dikwijls niet alleen om ook iets aan woningnood of werkloosheid te doen.

Steeds meer wordt het besturen van (grote) steden een zaak van *procedures ontwikkelen*, om doelconflicten te verzachten of bespreekbaar te maken, opdat maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Herbert Simon¹² heeft erop gewezen dat men kan onderscheiden tussen 'procedurele' en 'substantiële rationaliteit' in de besluitvorming. Daarmee doelt hij op de verschillen die er zijn tussen besluiten welke gericht zijn op de doeltreffende wijze van het regelen van een proces (procedureel) en die, welke gericht zijn op de inhoudelijke uitkomst van een besluit.

Bijvoorbeeld kan men zorgen voor reglementen, voor afspraken en gedrags-etikettes voor besprekingen, maar ook kan men zorgen voor concrete maatregelen, zoals het beschikbaar stellen van f 100.000,- of van enkele personen of van materiaal ten einde een beoogd resultaat te bereiken.

In dit kader kunnen we wijzen op de problemen met betrekking tot de leefbaarheid en de stadsvernieuwing. Er liggen mogelijkheden om deze problemen beter oplosbaar te maken door decentralisatie. Hierbij gaat het om een procedureel voorstel; de inhoudelijke uitkomst wordt niet gegarandeerd beter, maar de kansen daarop (vermoedelijk) wel.

Voorts bestaat de kans dat voor bepaalde problemen (lang niet voor alle!) door decentralisatie de doelconflicten op een lager niveau, op een uitvoeringsniveau komen te liggen, waardoor de kansen op het vinden van een gemeenschappelijk belang groter worden. Deze oplossingsmethode garandeert dus niet een betere 'inhoudelijke' uitkomst, maar vergroot de kansen daarop.

In het concrete geval van voorzieningen en woongebiedsveranderingen komt men deze benadering hoe langer hoe meer tegen. Het spreekt veel mensen aan om op wijzigingen van het directe woonmilieu inspraak te hebben. Moeilijker wordt het, indien er sprake is van het anders opzetten van de relaties tussen overheidsniveaus, zoals bij de verhouding tussen Rijk en gemeenten. De *procedurele innovatie* is dan dikwijls moeilijk te verwezenlijken, vanwege het feit dat het besluit om de structuur van de besluitvorming te wijzigen over zeer veel 'schijven' loopt, vanaf parlement via allerlei departementen en commissies tot gemeenteraden en burgers. Voor de Nederlandse situatie kan worden gesteld, dat de financiële vraagstukken van de grote steden zodanig zijn, dat er een wijziging van de toedeling van de geldstromen van Rijk naar gemeenten nodig is. De structuur van de problemen in de grote steden is zodanig, dat ze een aparte status zouden moeten krijgen. Huigsloot, Lambooy en Van de Lustgraaf stellen daarom ook voor, dat deze steden een apart 'Financieel Statuut' krijgen, waardoor enerzijds meer financiële middelen naar deze steden kunnen worden toegedeeld en anderzijds de eigen beleidsinvloed op lokale probleemvelden kan worden vergroot.¹³ Ook hierbij gaat het om een procedurele innovatie, waarbij niet de inhoudelijke uitkomst gegarandeerd beter wordt, maar waarbij daarvoor wel meer kansen worden geschapen.

Overigens kan worden gesteld, dat ook in andere landen de financiële positie van de besturen van de grote steden meestal weinig rooskleurig is. Steeds meer wordt beseft dat de sociale, de economische en de ruimtelijke problematiek van de grote steden een eigen bestuurlijke formule vereist. Eén van de meest dringende zaken met betrekking tot de grote steden is dan ook de noodzaak van diverse innovaties in de procedures. Op de

¹² Simon, H. A., 1967, o.c.

¹³ Huigsloot, P. C. M., J. G. Lambooy & R. E. van de Lustgraaf, *Welzijn en besluitvorming in de stad*. (Paper Jubileumcongres N.E.I., Rotterdam) september 1979.

achtergrond van deze konstatering staat de stelling, dat de grote steden hun specifieke problematiek hebben.

Van belang is wel om te benadrukken, dat het succes van stedelijk beleid niet alleen afhangt van het hebben van financiële middelen. Hierna geven we een – wellicht niet volledige, maar toch nuttige – opsomming van factoren of voorwaarden, waar het stedelijk beleid aandacht aan dient te schenken:

1. Betreft het plan één aspect of een gehele reeks van interdependente problemen? Dit is het vraagstuk van de 'omvattendheid' van beleid.
2. Heeft het plan de steun van de diverse belangengroepen? Met andere woorden: is er voldoende *konsensus* omtrent doel en realiseringwijze?
3. Worden de betrokkenen bij doelstelling en uitvoering *geraadpleegd* en neemt dat de vorm aan van luisteren of van *participeren* in de besluitvorming? En voorts: in welke mate is een en ander geïnstitutionaliseerd?
4. Is het plan gericht op verandering van een systeem of op aanpassing binnen het systeem? Met andere woorden: is er sprake van *innovatief* of van *aanpassend* beleid?
5. Is er sprake van planning met effecten die reeds op *korte termijn* of juist op de *lange termijn* merkbaar zijn?
6. Vindt de geplande verandering plaats in een *stabiele* of in een *turbulente* sociaal-ekonomische situatie?
7. Welke invloed hebben *andere overheidsniveaus*?
8. Op welke wijze worden de plannen *gefinancierd* en hoe vindt de verdeling van baten en lasten plaats? En, 'last but not least':
9. Welke andere (juridische, politieke en morele) *middelen* heeft het bestuur beschikbaar?

Over deze en andere punten moet eerst worden nagedacht, voordat beleid kan worden gevoerd. Heel vaak vindt beleid plaats zonder dat er duidelijkheid bestaat met betrekking tot deze factoren. Dat wordt veroorzaakt door gebrek aan kennis of door de mening, dat men voldoende macht heeft om de problemen 'onderweg' alsnog op te lossen.

6.2. Beïnvloedbaarheid: 'the limits of the plannable'

Door diverse instanties – waaronder de Rijks Planologische Dienst – is geconstateerd dat de problemen in en van de (grote) steden eerder toenemen dan afnemen: het woon- en leefmilieu gaat achteruit; de conflicten nemen toe; de ekonomische ontwikkeling is weinig hoopvol en de onevenwichtigheid in het woon-werkverkeer neemt eerder toe dan af. Slechts deze enkele voorbeelden duiden reeds de ernst van het vraagstuk aan.

De stedelijke – en breder: de maatschappelijke – ontwikkeling kan kennelijk niet goed worden beheerst. We worden geconfronteerd met 'the limits of the plannable'.¹⁴ De ontwikkelingsrichting is instabiel, zodat prognoses vrijwel steeds niet uitkomen en de onzekerheid toeneemt.

Deze stelling duidt aan dat de beïnvloeding door de overheid van de maatschappelijke ontwikkeling beperkt is, maar geeft ook aan dat de beïnvloedbaarheid op vele terreinen niet groot is, vooral omdat de complexiteit van de sleutelfactoren – ook door wetenschappelijk onderzoek – niet voldoende doorzien wordt.

Strukturele veranderingen zijn vaak ondoorzichtig en mede daardoor staan zij dikwijls op gespannen voet met de individuele motivering.¹⁵ In onze

¹⁴ Chadwick, G. F., *The limits of the plannable: stability and complexity in planning and planned systems*. In: Environment and Planning A, Vol. 9, 1977, pp. 1189–1192.

¹⁵ a. Zijderveld, A. C., *Institutionalising; een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen*. (Meppel) 1974;

b. Johnston, R. J., *On the nature of explanation in human geography*. In: Transactions Institute of British Geographers, 1980, pp. 402–412;

c. Gregory, D., *The ideology of control: systems theory and geography*. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 1980, pp. 327–342.

komplexe en onzekere tijd levert dat angst en agressie, maar ook creativiteit en verandering op. Bestaande, gevestigde instituties verzetten zich dikwijls tegen verandering, terwijl nieuwe instituties juist door de verandering kansen op groei in betekenis krijgen.¹⁶ Etzioni heeft benadrukt dat voor een succesrijke planning en beïnvloeding het nodig is om aan 'consensus-building' te doen. De belangentegenstellingen en het vaak partij-kiezen van de overheid maken het dikwijls moeilijk om consensus te bereiken. Planning is voor de overheid een middel om te beïnvloeden. Schelsky stelde: 'Planung ist eine Teilfunktion der Herrschaft'. Maar indien de overheid wil sturen, zal de richting mede worden bepaald door de belangenbehartiging van de planners¹⁷ en door de achterliggende wetenschaps- en planningtheorie. Zo stelden John Friedmann en Barclay Hudson dat 'Planning (is an) activity concerned with the relation of knowledge to action'.

We kunnen een tweetal standpunten innemen ten aanzien van de *wijze waarop* de beïnvloeding plaatsheeft:

- 1e. substantieel; en
- 2e. procedureel.

In het eerste geval zal de overheid op een betrokken probleemveld ingrijpen door een bepaald verschijnsel te verbieden (zoals van kwiklozing) of door subsidie (zoals voor ballet). In het tweede geval zal de overheid vooral de 'spelregels' en de 'machtsverdeling' regelen en de spelers het spel laten. Zo zou men bijvoorbeeld decentralisatie van bevoegdheden en fondsen naar de lagere overheden kunnen zien.

Vooraf door de theorie van Herbert Simon en de opkomst van de 'advocacy planning' is de aandacht de laatste jaren meer op de procedurele benadering gericht. King¹⁸ stelt dat voor de 'advocacy planning' van de 'guidance to change' enkele voordelen gelden, namelijk:

1. 'it provides for immediate feedback as to the progress toward the goal;
2. individual values become more important, and are more likely to be similar to group values';
3. relies on the capacity of man to shape his own destiny;
4. easily accessible to members of the community;
5. may provide a resurgence of local interest in other areas of interest.

Daar staan natuurlijk nadelen tegenover, zoals de onmacht van kleinere groepen of territoria om de structurele problemen te beïnvloeden. Voorts is er geen enkele garantie dat de belangentegenstellingen op lager niveau niet juist oplossen.

Hierbij dienen we op te merken, dat met betrekking tot de stedelijke problematiek ook nog conflicten kunnen optreden tussen de bestaande overheidsniveaus. De machtsverdeling daartussen is hoe langer hoe meer ten gunste van de nationale overheid verschoven. De procedures zelf worden ook hoe langer hoe meer op Rijksniveau bepaald, zodat de oplossing van binnenstedelijke conflicten ook steeds meer op Rijksniveau wordt geregeld. Dat wordt nog versterkt door de centralisatie van het militaire en politieke geweldsgebruik. Van Benthem van den Bergh beschouwt het geweldsmonopolie van de Staat zelfs als een voor de democratie normale zaak.¹⁹ Dit kan echter door de burger van de welvaartsmaatschappij als een abnormale situatie worden beschouwd, omdat de functies van de Staat: handhaven van orde en verdelen van welvaart, niet logisch verbonden zijn.

De *substantiële* beïnvloeding is nog steeds de belangrijkste wijze van planning. Om deze te funderen, wordt dikwijls een beroep gedaan op

¹⁶ King, N., *Planning theory: an examination of the linkages between implementation, knowledge and action.* (U.C.L.A.) 1974.

¹⁷ Daarop wees reeds K. Mannheim vóór de oorlog met zijn bekende vraag: Who plans the planners?

¹⁸ King, N., 1974, o.c.

¹⁹ Benthem van den Bergh, G. van, *De staat van geweld; en andere essays.* (Amsterdam) 1980.

wetenschappelijke analyse. Soms gebeurt dat om maatregelen te legitimeren met 'wetenschappelijk', veelal ook om zich te kunnen baseren op kennis van 'hoe het zit'. De werkelijke bijdrage van de wetenschap voor het leveren van inzicht is dikwijls (nog?) teleurstellend. Er bestaat dan ook de neiging (in de maatschappijwetenschappen) om zich bescheidener op te stellen. Dat neemt natuurlijk niet weg, dat beïnvloedingsaktie door de overheid, *als* deze wil beïnvloeden, steun kan ondervinden door wetenschappelijk onderzoek, zowel om het opdoen van kennis, alsook om – door van de status van wetenschap gebruik te maken – tot 'consensus-building' te komen. Kennis van de structuur en de structurele dynamiek is dan wel vereist, hoewel in de praktijk lang niet altijd volledig aanwezig.

De hiervoor gegeven beschouwingen leiden ons tot het volgende overzicht vanuit methodologisch perspectief van de kernpunten voor onderzoek: Het onderzoek van de stedelijke problemen zou zich moeten richten op drie 'ingangen':

1. *kennisvermeerdering*: beschrijving van structurele ontwikkelingen en, voor zover het gaat om bepaalde problemen, ook persoonlijke intenties;
2. *beïnvloedbaarheid*: wat zijn voor stedelijke ontwikkelingen niet beïnvloedbare (door overheid en andere instituties) 'randvoorwaarden' en 'gegeven processen'; en
3. *beïnvloeding*: hoe kan men de beoogde veranderingen (door overheden en andere instituties) realiseren zonder disfunctionele effecten op te roepen.

De reeds eerder gestelde diskrepantie tussen doelen van het beleid en de resultaten kan voorlopig worden toegeschreven aan:

- a. een tekort aan kennis omtrent sleutelfactoren;
- b. een tekort aan procedurele en financiële middelen;
- c. een overschatting van de beïnvloedbaarheid; en
- d. een verkeerde keuze van doelen en/of de keuze van de verkeerde doelen.

Deze uitspraken zijn voorlopig, omdat ze door nader onderzoek verder dienen te worden getoetst. Daarvoor zal het ook nodig zijn dieper in te gaan op de lange-termijntrends van de stedelijke ontwikkeling. Er zal fundamenteel onderzoek nodig zijn omtrent de positie van de stad onder druk van de economisch-technische ontwikkelingen en de institutionele verhoudingen.

6.3. Onderzoeksrichting

Naar onze mening is de (grote) stad een brandpunt voor de maatschappelijke ontwikkeling. De grote stedelijke eenheden leveren blijkbaar de structurele voorwaarden, die bepaalde individuen tot grotere creativiteit aanzetten en die de kans op overname van initiatieven vergroot. Hierbij dient 'stad' opgevat te worden als een stadsgewest of stedelijke zone; de traditionele stad is een onvoldoende maatschappelijke basis geworden. Onze westerse maatschappij is een verstedelijkte maatschappij, zodat het onderzoek naar de toekomstige ontwikkeling van de (grote) steden van groot belang mag worden geacht.

Er wordt nogal veel geschreven over 'de stedelijke crisis', over de aard waarvan echter grote verschillen van mening bestaan. Hoe dit ook zij, in ieder geval kan worden gesteld dat er grote spanningen in de steden zijn. Men kan zich nu afvragen in welke mate de analyse van stedelijke ontwikkelingen en problemen licht werpt op de algemene maatschappelijke ontwikkeling, en voorts of de (grote) stad in de toekomst nog wel zo belangrijk zal zijn.

Er zouden vijf voorlopige, discussie-startende hypothesen kunnen worden geformuleerd, die geformuleerd zijn op grond van het centraal stellen van de hiervoor aangedragen sleutelfactoren en de beschouwingen over de diskrepantie tussen doelen van beleid en de resultaten in het licht van de beïnvloedbaarheid. Ze luiden als volgt:

1. Maatschappelijke spanningen en structuurwijzigingen treden in het algemeen eerst op in de grote steden.

2. De ontwikkeling van techniek en economie zal het in de toekomst voor het niet-bevolkings-verzorgende deel van het bedrijfsleven niet meer nodig maken om zich in een gezamenlijke ruimtelijke bundeling te lokaliseren; de economisch-technische oorzaak voor de vorming van grote steden – zeg: meer dan 250.000–500.000 inwoners – zou dan zijn verdwenen.

In contrast hiermee kan evenwel de volgende hypothese worden geformuleerd:

3. De betekenis van informatie wordt dusdanig belangrijk, dat ruimtelijke nabijheid voor een groot deel van de 'informatie-industrie' (research, banken, media, etc.) van belang blijft. Ook uit het oogpunt van energiebesparing kan concentratie nodig zijn. Ook de nadruk op de moderne 'life style' van jongere groepen van de bevolking is eerder urbaan, zodat de stad attractief blijft. Steden blijven voorts nodig om het draagvlak van konsumptieve activiteiten te vormen.

De vierde hypothese is gericht op de bestuurlijke problematiek. Ze luidt als volgt:

4. Door het machtspluralisme en het steeds meer ontbreken van gemeenschappelijke waarden en/of belangen, wordt het bestuur van de steden steeds ingewikkelder. De stedelijke besturen hebben evenwel voor wat betreft machtshandhaving een relatief zwakke instrumentering. In de sociale democratie heeft de Staat formeel een geweldsmonopolie, gebaseerd op meerderheidsbesluiten. De steden hebben die positie alleen in – van het Rijk – gedelegeerde zin. Bij confrontaties van belangsgroeperingen in de steden zullen er tussen stedelijke afweging van belangen en die op Rijksniveau steeds spanningen ontstaan.

Ook op andere probleemvelden dan de gezagshandhaving zijn de steden anders toegerust dan de Rijksoverheid. De afweging van belangen op de beide niveaus vindt plaats onder invloed van verschillende (relatieve) meerderheden. Daardoor kan er in steden een gevoel van onrechtvaardige behandeling ontstaan.

Decentralisatie van machtsinstrumenten (juridische, bestuurlijke, financiële) is in dit kader een mogelijkheid om de spanningen in een pluralistische staat te verminderen. Konflikten blijven evenwel kenmerkend voor deze maatschappelijke en politieke structuur.

Tenslotte de laatste:

5. Indien we aan de Staat drie functies toekennen (geweldsmonopolie, verschaffen van sociale zekerheid en producent-werkgever), dan mogen we veronderstellen dat in de steden de prioriteit van burgers en gemeentebestuur eerder bij de beide laatste ligt dan bij de eerste. Desondanks oefent de Staat het geweldsmonopolie vooral in de stad uit. In toenemende mate zal dat tot conflicten tussen overheidsniveaus leiden.

Hypothese 1 lijkt ons in zijn algemeenheid houdbaar; de andere hypothesen leveren een groot aantal vragen voor nader onderzoek en discussie en bieden vele mogelijkheden tot herformulering, verfijning en tegenstellingen.

Bij deze discussie kan men de volgende gedachten als aanvulling zien:

Ad 2 en 3:

A.a. de productie-eenheden hebben voor de productie als zodanig steeds minder een gebundelde lokatie in de vorm van een grote stad nodig;

b. de communicatie-techniek maakt intensieve contacten over grote afstanden steeds realistischer;

c. voor woon-werkverkeer zijn (langs vervoersinfrastructuur) gespreide woonplaatsen mogelijk; en

B.a. daar tegenin gaat de tendens, dat de (grote) stad steeds meer als een centrum voor gevarieerde en hoogwaardige consumptie gaat gelden. In de steden zijn alleen nog maar bedrijven nodig die òf direct aan de konsument leveren, òf zich bezighouden met hulp bij de maatschappelijke beslissingen en kommunikatie (zoals organisatie-adviesbureaus, computer-software bureaus en financiële instellingen); men mag evenwel stellen dat de werkgelegenheid in onze economie ook steeds meer aan consumptie en informatieverwerking is gekoppeld en niet meer aan fysieke productie van goederen;

b. de bestedingsmogelijkheden blijven gegarandeerd door overdrachtsinkomens, zodat de binding werkgelegenheid/inkomen minder grote betekenis krijgt dan de consumptie voor de lokatie-keuze van de bevolking. De samenstelling van gezinnen en van de gehele bevolking hangt hiermee eveneens samen: de gezinsverdunding en het apart wonen vereist een grotere noodzaak voor de aanwezigheid van gemakkelijk bereikbare voorzieningen.

Ad 4 en 5:

De pluralisering van de stedelijke maatschappelijke structuur hoeft op zich niet als de belangrijkste oorzaak van de conflicten te worden gezien. Het is ook mogelijk de pluralisering als een *gevolg* te zien van de structurele ontwikkeling van de laat-kapitalistische samenleving, waarbij oude waarden vervallen, zonder dat er algemeen nieuwe worden aanvaard. Indien er nu economische stagnatie optreedt, als teken van verval, zoeken groeperingen in velerlei richtingen naar oplossingen.

Tot op heden is het stedelijk onderzoek meestal nogal 'ad hoc', zonder relatie met bredere maatschappelijke perspectieven en methodologische grondvragen opgezet. De resultaten zijn dan ook voor een (nationaal) stedelijk beleid fragmentarisch. Naar onze mening dient het onderzoek vooral gericht te worden op de volgende drie onderzoeksterreinen:

- 1e. de relaties tussen de stedelijke ontwikkeling en de economisch-technische ontwikkeling;
- 2e. de positie van instituties in de stedelijke economie; en
- 3e. de positie van instituties in de besluitvorming.

Bij de 'positie' denke men met name aan toerusting met juridische, financiële en bestuurlijke machtsmiddelen. Hierbij denke men voorts aan 'participatie' van de burgers en 'decentralisatie' op overheidsniveau.

Deze drie punten zijn naar onze mening centrale punten voor een programma dat is gericht op de analyse van de stedelijke ontwikkeling vanuit een perspectief van beïnvloedbaarheid.

De gestelde problemen komen het meest pregnant naar voren bij de stadsvernieuwing. In het onderzoek van Huigsloot en Van de Lustgraaf worden met name de punten 2 en 3 nader uitgewerkt.

APPENDIX

Enkele konkrete onderzoeksmogelijkheden

De drie hiervoor aangeduide onderzoeksterreinen kunnen nog nader worden gekoncretiseerd. Het is daarbij echter niet onze bedoeling een en ander uitgebreid en gedetailleerd te doen, omdat dit in deze fase van gedachtenvorming voor de WRR nog weinig zinvol is; eerst dienen de fundamentele lijnen te worden besproken. Een verdere uitwerking kan uitlopen op tientallen onderzoeksvorstellen. De hierna te geven voorbeelden moeten ook duidelijk als voorbeelden worden gezien.

Allereerst willen we nu ingaan op de relatie 'stedelijke ontwikkeling/verkeer'. Hierbij zijn de volgende onderzoeken mogelijk:

I. A. Verkeerstechiek en de stad.

De technische ontwikkeling van de verkeersmiddelen heeft het mogelijk gemaakt dat stedelijke complexen zeer grote ruimten beslaan. Waarneembaar is de uitwaartse richting van de stedelijke expansie, gekoppeld met een absolute en relatieve toename van het grondgebruik dat is bestemd voor het verkeer en de verkeersinfrastructuur zelve. De toeneming van de externe effecten leidt tot voortdurende conflicten.

Is het mogelijk een deel van het fysieke verkeer te vervangen door telekommunikatie, dan zou een deel van de hinder van congestie en de last van het overbruggen van grote tijds-/afstands-barrières kunnen worden vermeden. In toenemende mate wordt reeds gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, vooral in de sfeer van deeltijd-arbeid. In hoeverre is het mogelijk de technische ontwikkeling voor te blijven en te beïnvloeden? Welke categorieën profiteren, wie worden benadeeld?

B. Verkeersplannen en instituties.

In de laatste jaren is de positie van het verkeer in het stedelijk beleid veranderd van een meer technokratisch benaderd probleem in de richting van een benadering waarbij verkeer wordt beschouwd als deel van een geheel ruimtegebruik-systeem. De afweging tussen investeringen en grond voor het verkeer en andere grondbestemmingen staat onder invloed van talrijke instituties. Een analyse van verschillende besluitvormingsprocessen om de positie van instituties – waaronder politieke partijen en ambtelijke apparaten – in relatie tot de formulering en de uitwerking van plannen is vermoedelijk zeer illustratief voor de stedelijke beleidsvoering in het algemeen.

II. Stedelijke ontwikkeling en verschuivingen in de sektorstructuur (de-industrialisatie)

Jean Fourastié, Colin Clark en verscheidene andere auteurs hebben gewezen op de lange-termijnverschuivingen van de sektorstructuur. Door de technische ontwikkeling, de schaalvergroting en de toenemende kapitaalintensiteit is de produktiviteit van de goederenproductie explosief gestegen. In de steden bestaat de werkgelegenheid thans meestal reeds voor meer dan 70% uit plaatsen in de dienstensektor. De technische ontwikkeling in de administratieve activiteiten leidt tot een – nu ook daar – dalende werkgelegenheid in deze sektor, die voor kort als een briljante groeier werd gezien. De kwartaire sektor is in zijn ontwikkeling bepaald door het politieke budget-mechanisme. In tijden van bezuiniging stagneert de groei daarvan ook.

A. Van groot belang is het om een inzicht te hebben in de opkomst van nieuwe bedrijven in de grote steden (de innovatie en de inkubatie). Dat belang ligt in de mogelijkheid voor het beleid om daarop in te spelen en zo de werkgelegenheid te bevorderen. Voor de opkomst van kleine bedrijven zijn er talrijke institutionele belemmeringen, zodat een actief beleid moeilijk van de grond komt.

B. Door de ontwikkeling in deze richting verandert de aard en de betekenis van de arbeidsmarkt. Hoe worden de sterk groeiende minderheden

opgevangen? Krijgen we een 'elite'- en een 'voetvolk'-arbeidsmarkt? Welke institutionele en economisch-technische ontwikkelingen zullen – in relatie met deze problemen – leiden tot nieuwe conflicten?

C. Kan de economisch-technische ontwikkeling ook leiden tot hernieuwde mogelijkheden voor arbeid in kleinschalige bedrijven?

D. In hoeverre ontstaan er in de steden nieuwe waarden en normen? Welke groepen zijn 'innoverend'?

III. *Stadsvernieuwing*

A. *De relatie woningbouw / beleggers en woningbouw / krakers*

In het onderzoek van Huigsloot en Van de Lustgraaf worden deze institutionele relaties in een breder kader geplaatst. Het vervolgen van die studie met een nadere analyse van de (o.a. wederzijdse) beeldvorming van krakers en beleggers en hun houding met betrekking tot woningbouw (inklusief renovatie) in de steden, kan een aanknopingspunt opleveren voor beleid.

B. *Krakers en hun intenties*

Eén van de meest onbekende categorieën is de krakersbeweging. Over hun intenties tast men vaak in het duister. Toch is het een groeiende categorie, met een toenemende 'impact' op het beleid. Juist voor deze groepering zou een meer fenomenologisch opgezet onderzoek een vergroting van het inzicht kunnen opleveren.

C. *De functie van 'rendement' in het stadsvernieuwingsproces*

Men zou 'rendement' als een institutioneel bepaald begrip kunnen zien. Immers, de hoogte en de wijze van berekening ervan zijn gebaseerd op 'gewoonten' en 'goed koopmanschap' en 'behoud en continuïteit van het vermogen'. Een nadere analyse van dit begrip zou een zinvolle bijdrage kunnen leveren bij de afweging van belegging van kollektieve fondsen.

IV. *Beleid en recht*

Vooral in de steden is de institutie 'eigendom' door de verwevenheid en de dichtheid van belangen, gebeurtenissen en aanspraken 'uitgehouden' (zie de dissertatie van Dr. J. W. van Zundert). In hoeverre is dit een voortgaande waarden-ontwikkeling? Welke relatie met de volkshuisvesting en institutionele vormen van 'woonbeheer', 'grondbeheer' en 'stadsbeheer' zijn daarvan te verwachten? Welke spanningen tussen individualisering en kollektivisering in wonen en besluitvorming treden op?

V. *Internationale ontwikkelingen*

In de USA (Pittsburg, Boston), in Duitsland (Düsseldorf, Keulen, Hamburg) en in andere landen zijn steden die zich vermoedelijk beter lenen voor vergelijking met Nederlandse steden dan New York of Londen, die ons vaak als voorbeeld worden voorgehouden.

Het is gewenst om een aantal vergelijkende doorsneden van problemen, plannen en instituties te maken, om daarmee een beter overzicht te krijgen van de vraagstukken. Daarbij zouden ook de relatieve machtspositie van de stadsbesturen, hun machtstoerusting en de economische en ruimtelijke structuur in de analyse dienen te worden betrokken. Daarbij speelt een sleutelrol de financiële verhouding en de betekenis van lokale belastingen.

VI. *Beleid en planners*

A. *De machtspositie* van Kabinet, gemeentebestuur, departementen en gemeentelijke apparaten met betrekking tot allerlei concrete beslissingen binnen de steden dient verder in beeld te worden gebracht.

B. Het *opstellen van plannen* gebeurt volgens sommigen vaak als middel om de positie van planners te versterken. Is deze hypothese door de analyse van bepaalde plannen te verifiëren? Welke tegenstelling is er tussen *planvorming* en *-uitvoering*? Te veel verwaarloosd is ook de problematiek van het *beheer* en de *financiering*.

Deel II

Stadsvernieuwing vanuit een institutioneel gezichtspunt; een case-study

**P. C. M. Huigsloot en
R. E. van de Lustgraaf**

Hoofdstuk 1. Inleiding bij de case-study

1.1. De opdracht

In december 1979 verleende de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR) de volgende opdracht: 'Een case-study in de vorm van een institutionele analyse van stadsvernieuwing in drie gebieden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag). Deze case-study moet door zijn empirische karakter enerzijds bijdragen tot, en profiteren van de algemene probleemverkenning (uitgevoerd in deel 1) en anderzijds bijdragen tot het formuleren van beleidsaanbevelingen door de WRR. De analyse richt zich op de relaties tussen het officieel geformuleerde beleid met betrekking tot de stadsvernieuwing, de invloed van het in ander kader ontwikkelde beleid, met name het financiële beleid, en de uitvoering door de overheid en de particuliere sektor. Deze relaties worden beschreven in termen van besluitvormingsprocessen en besluitvormingsmarges. De studie moet aldus inzicht geven in de beïnvloedbaarheid van de stadsvernieuwing.'¹

Voorts heeft een notitie van ir. Th. Quené aan de leden van de WRR een belangrijke rol gespeeld bij de inrichting van ons onderzoek. Daaruit blijkt een voorkeur voor een beleidsterrein met een integratief karakter.

In deze Afdeling A zullen wij de probleemstelling van de WRR nader vorm geven. Dit vereist allereerst een nauwgezette omschrijving van onze pretenties met de case-study in het verlengde van de algemene probleemverkenkende voorstudie van Lambooy in het voorgaande. Hieraan zal dit hoofdstuk zijn gewijd.

Vervolgens gaan we in Hoofdstuk 2 nader in op het integratieve karakter van de besluitvorming op het terrein van de stadsvernieuwing. Tenslotte vindt de lezer aan het einde van Afdeling A, in Hoofdstuk 3, onze uiteindelijke interpretatie van de opdracht, in de vorm van de probleemstelling van de case-study.

1.2. De pretenties van de case-study en de relatie met de voorstudie van Lambooy

Deze case-study is, overeenkomstig de opdracht-formulering, in nauwe relatie met de probleemverkenkende voorstudie van Lambooy uitgevoerd. Toch kunnen we hier niet op alle punten voldoen aan de verwachtingen, die door Lambooy zijn gewekt. Tijds- en capaciteitsproblemen spelen hierbij een belangrijke rol. Daarom willen we het vervolg van een aantal kanttekeningen voorzien.

In de eerste plaats willen we boven alles benadrukken dat onze pretenties met de gepresenteerde studie bescheiden zijn. Geheel in het verlengde van de opvattingen van Lambooy onderschrijven wij dat *de* institutionele analyse niet bestaat. Wij spreken in het vervolg liever over een institutioneel gezichtspunt. Dat institutionele gezichtspunt is op zichzelf ook niet uniek of geheel nieuw. We zullen met name in Hoofdstuk 2 teruggrijpen op een probleemstelling over kollektieve besluitvorming, zoals die bij de welvaarts-theorie wel wordt aangetroffen. Ook het besluitvormingsonderzoek uit de

¹ Quené, Th., *Memorandum aan de leden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid betreffende de toekomst van de stad.* ('s-Gravenhage) 31 oktober 1979.

opdracht van de WRR is op het terrein van de stadsvernieuwing geen maagdelijk gebied. Tijdens de onderzoeksperiode zijn we met een continue stroom van relevante publikaties geconfronteerd.² De tijd blijkt dus rijp te zijn voor institutioneel besluitvormingsonderzoek. De oorzaken hiervoor zijn divers. Vele kunnen worden teruggebracht tot de druk van de volkshuisvestings- en stadsvernieuwingsuitgaven op de Rijksbegroting, c.q. het zoeken naar punten waar bezuinigingsvoorstellen op dit terrein kansrijk zijn; een lobby voor stadsvernieuwingsopdrachten aan de bouwwereld, die ook al in het verleden gegeneerd is bij grote werkloosheid in de bouw; de decentralisatie-voornemens van het Kabinet op dit terrein en de nadere uitwerking daarvan in voorstellen en tenslotte de organisatorische problemen bij het teleurstellende tempo van de stadsvernieuwing in de grote steden. Uiteraard hebben we de relevante conclusies uit onderzoek van derden zoveel mogelijk proberen in te passen in onze rapportage.

² Wij hebben in Afdeling C zo goed mogelijk de bevindingen van de stroom publikaties trachten te verwerken. Doublures in onderzoek hebben wij geprobeerd te vermijden, door onze centrale probleemstelling in Hoofdstuk 3 zodanig in te richten, dat veel van het hieronder genoemde onderzoek of van de onderzoeksinstituten in een ander perspectief wordt geïnterpreteerd. Daardoor ontstaat er in het navolgende een mengeling van eigen onderzoek en de resultaten van anderen.

De belangrijkste recente onderzoeken, c.q. onderzoeksinstituten, zijn de volgende:

- de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (de zogenoemde 'Commissie Vonhoff') heeft met haar rapport 'Elk kent de laan die derwaarts gaat' en besluitvormingsonderzoek veel aandacht gekregen. De Commissie geeft in meer algemene termen een patroon aan, dat ook in Hoofdstuk 3 kan worden teruggevonden. Van de vele achtergrondstudies hebben wij vooral die van Noordanus gebruikt.

Zie: Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan die derwaarts gaat*.

Rapport No. 3, Ministerie van Binnenlandse Zaken. (Den Haag) december 1980;

Noordanus, P. G. A., *Wetgeving, planning en financiering: ruimtelijk beleid. Rapport over een deelonderzoek naar organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering op ruimtelijk gebied*. Achtergrondstudie No. 8. Deel 2, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1981.

- de Werkgroep Bestuur-Bestuuren van de Vakgroep Bestuurskunde van de Vrije Universiteit van Amsterdam verricht onderzoek in opdracht van de Ministeries van Volkshuisvesting/Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Zaken, naar complementair bestuur in de stadsvernieuwing. In 1979 verscheen een tussenrapport. De invloed van dit tussenrapport is duidelijk herkenbaar in het Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing uit 1979 (Tweede Kamer, zitting 1978-'79, 13 924).

Zie: Fleurke, F., H. Bonfrer, R. Hulst, J. de Ridder, A. Rook. *De gemeente en haar beoordelaars. Een bestuurskundige studie naar de bovengemeentelijke besluitvorming over stadsvernieuwing*. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1979.

- De Raad voor de Territoriale Decentralisatie (thans Raad voor Binnenlands Bestuur) heeft als één van de eerste taakgebieden voor decentralisatie van Rijkstaken de volkshuisvesting gekozen. De Raad heeft in dat kader een onderzoeksopdracht verleend aan het Instituut voor Bestuurswetenschappen. In 1980 verscheen het rapport van dit Instituut en het advies van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie. Zie: Raad voor de Territoriale Decentralisatie, Decentralisatie van Rijkstaken: Volkshuisvesting. (Staatsuitgeverij, Den Haag), mei 1980.

- Structuuronderzoek Bouwnijverheid: de betrokkenen in de bouwwereld en onder andere het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening werken in dit kader samen. Door conflicten over de nadere invulling van dit onderzoek zijn de werkzaamheden vanaf 1978 gesplitst in twee onderzoekprogramma's:

- het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB); het onderzoeksprogramma richt zich vooral op de bouwmarkt, arbeidsmarkt en bedrijven in deze sector; en

- de Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek (SISWO); dit Instituut coördineert het structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1.

In dit laatstgenoemde onderzoek staan besluitvormingsprocessen over de gebouwde omgeving centraal en met name de vraag, welke invloed de gebruikers kunnen uitoefenen. Naast een indrukwekkende serie trendrapporten, besluitvormingsonderzoeken en themaveld-onderzoeken, is er inmiddels een 10 delen tellende rapportage: 'Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1: Gebouwde omgeving'. (SISWO, Amsterdam) 1980.

In het kader van het Blok 1-onderzoek verscheen ook een sociologisch trendrapport. Vgl. Deben, L. & J. van der Weiden, *Stadsvernieuwing, een sociologisch trendrapport*. (Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Sociologie en Gebouwde Omgeving; Amsterdam) 1979.

Hoewel met name het Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1, in principe het meest raakt aan onze opdracht, zijn ook een aantal onderzoeken van het EIB van groot belang. Ondanks het feit dat de strakke modelmatige economische benadering in het EIB overheerst, lijkt de aandacht voor analyses van meer institutionele aard toe te nemen.

Zie Weeda, K. A., *Taak en plaats van de opdrachtgever in het bouwproces*. (EIB, Amsterdam) maart 1980; Dreimuller, A. P., *Taak en plaats van de projektontwikkelaar in het bouwproces*. (EIB, Amsterdam) april 1980; Conijn, J. B. S., P. J. van den Broek, J. Groen, J. Schellevis, *De financiering van investeringen in bouwwerken*. (EIB, Amsterdam) juni 1980; Dongelmans, A. M., *Macro-economische aspecten van de bouw* (EIB, Amsterdam) juli 1980.

- De Afdeling Bouwkunde van de Technische Hogeschool te Delft: onder leiding van Professor Priemus vindt in dit kader onderzoek plaats op het terrein van de stadsvernieuwing, waarbij onder andere wordt ingegaan op besluitvormingsprocessen. Priemus is ook betrokken geweest bij het zoëven genoemde Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1.

Zie: Priemus, H., *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978; en: *Volkshuisvesting. Begrippen, problemen, beleid*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978.

- Het Bouwcentrum in Rotterdam verricht onderzoek op het terrein van de besluitvorming over stadsvernieuwing.

Zie bijvoorbeeld Blonk, G., *Procedurele aspecten van stadsvernieuwing*. (Bouwcentrum, Rapport No. 4883, Rotterdam) 1977.

- Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, met name de Rijks Planologische Dienst en de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, verrichten veel beleidsondersteunend onderzoek op het terrein van de stadsvernieuwing. De 'Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing – een overzicht van de financiële aspecten' vormt naar onze mening voor ons onderzoek de meest recente tussenbalans.

Zie: Tweede Kamer, zitting 1980-'81, nr. 16.713, nrs. 1-2.

- Niet alleen op Rijksniveau, maar ook binnen de grote gemeenten wordt veel onderzoek verricht naar de beïnvloedbaarheid van processen in stadsvernieuwingsbuurten. Deze worden in de tekst aangehaald.

- Ter voorbereiding van hun adviezen aan de bewindslieden verrichten talrijke functionele (advies)raden op het terrein van de Ruimtelijke Ordening en de Volkshuisvesting onderzoek, dat later in de adviezen is terug te vinden. Doordat deze raden gekonfronteerd worden met decentralisatie-voornemens en dreigende bezuinigingen op het terrein van de Volkshuisvesting en Stadsvernieuwing, treft men in de adviezen tal van opmerkingen aan over de besluitvormingsmarges en -processen van dit moment. Hiervoor verwijzen wij naar de tekst.

- Tenslotte grijpen we in de tekst herhaaldelijk terug op de volgende studies van individuele wetenschappers:

Elshof, P., *Stadsvernieuwing, als ruimte-ordening door het kapitaal*. (Ekologische Uitgeverij, Amsterdam) 1976;

Zundert, J. W. van, *Het bestemmingsplan*. (Tweede druk, Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn/Brussel) 1977;

Verdonk, B., *Stadsbuurten. De ene is de andere niet*. (Van Loghum Slaterus, Deventer) 1979;

Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, *Stadsvernieuwing*. (Van Gorcum, Assen) 1979;

Bussink, F. L., *Plannen voor stadsvernieuwing. Een studie over de verhouding tussen planning en recht*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1980;

Groep 30/6 (J. W. van der Dussen, E. J. Prins, D. Reijnders, W. P. H. van der Schoot, W. F. Schut, H. J. Viersen, G. Wiechers), *Wonen moet en kan. Voorstellen om volkshuisvesting en woningbouw uit de problemen te helpen*. (Amstelveen) januari 1981.

Schaefer, J., F. van de Ven, F. Salverda, K. Tamboer, E. Arnoldussen, M. de Boer, W. Driehuis, W. van Asselt, *Plan voor de steden*. (De Trommel, Amsterdam) 1981;

Engelsdorp Gastelaars, R. van, *Niet elke stadsbewoner is een stedeling; een typologische studie naar het ruimtegebruik van bewoners van Amsterdam*. (Sociaal Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Publikatie No. 6).

Ook al ontbreekt de pretentie van theoretisch novum, toch zijn wij van mening dat de systematisering rond het institutionele gezichtspunt op het terrein van de stadsvernieuwing nuttige aanknopingspunten kan bieden voor beleid.

In de tweede plaats onderstreept Lambooy, naast institutionele factoren, ook het belang van een aantal lange termijn demografische variabelen en technisch-ekonomische factoren als belangrijke aandachtspunten voor de institutionele benadering. In de hierna volgende case-study zijn we niet in staat geweest in alle opzichten recht te doen aan deze sleutelfactoren. Met name de technisch-ekonomische factoren blijven relatief onderbelicht. Wèl gaan we in een aantal hoofdstukken uitgebreid in op belangrijke demografische verschuivingen binnen de samenleving in de grote steden en daarmee verband houdende institutionele spanningen. Uiteraard behandelen we uitvoerig de institutionele factoren in de besluitvorming. Daarbij hebben wij in de presentatie van het onderzoek niet gekozen voor de uiteenrafeling van de besluitvormingssituatie in elk der buurten tot de afzonderlijke inzet van alle betrokkenen. Dit zou een bont spektrum leveren van standpunten van bijvoorbeeld bewonersorganisaties, actiegroepen, politieke bestuurders, ambtelijke organisaties en hun vertegenwoordigers, provinciale organen en hun politieke c.q. ambtelijke vertegenwoordigers, Rijksorganen en hun politieke c.q. ambtelijke afgevaardigden. In onze ogen leidt dat binnen het kader van dit onderzoek niet tot een inzichtelijke verhandeling op de hoofdpunten uit onze opdracht, namelijk de spanningen tussen het officieel geformuleerde beleid, de invloed van in ander kader ontwikkeld beleid, met name het financiële beleid en de uitvoering door de overheid en de particuliere sektor. Dit wordt vooral veroorzaakt door het grote aantal betrokkenen, de verschillen tussen de steden uit de opdracht en de snelheid waarmee de situatie en het beleid zich wijzigen. De spanning tussen het officieel geformuleerde beleid en het feitelijke beleid komt naar onze mening beter naar voren wanneer we de case-study richten op de belangrijkste institutionele knelpunten. De uiteindelijke keuze van de institutionele knelpunten wortelt in de voorstudie van Lambooy. Het institutionele gezichtspunt kiest nadrukkelijk niet de stuurbehoefte van beleidsinstanties tot vertrekpunt, maar maakt vooral het opereren van deze instanties zelf tot object van onderzoek. De opvattingen van beleidsinstanties worden binnen het institutionele gezichtspunt niet als positie-neutraal behandeld, maar juist als waarde-gebonden. Daarbij is vooral de verhouding tussen de doelen en middelen niet geformuleerd als eenrichtingsverkeer van doelen naar middelen. Doelen en middelen krijgen pas betekenis wanneer ze worden geplaatst in de konfliktende visie op de werkelijkheid van de beleidsinstanties. Met name bij de uitvoering van beleid komen de spanningen tussen formele doelstellingen en het feitelijk beleid aan het licht. Daarom zijn beleidsverantwoordelijken niet zozeer gediend met generaliserende kennis over de werkelijkheid, maar veeleer met kennis die is ontwikkeld in het spanningsveld van de institutionele verhoudingen.

In de derde plaats willen wij wijzen op het tijdsaspect in de afstemming van de probleemverkennde voorstudie van Lambooy en onze case-study. In principe liggen de beide opdracht-formuleringen en daarmee de uitwerkingen nog niet direkt in elkaars verlengde. In feite worden in de opdracht aan Lambooy vragen opgeworpen rond het nut van een institutionele analyse ten opzichte van andere benaderingen, die vanaf het begin bij onze case-study al als beantwoord moeten worden beschouwd. De achtergrond hiervan vormt de voorkeur van de WRR en de uitvoerders van beide opdrachten voor de oriëntering op het beleid. Ondanks de voeding van inzichten over en weer tijdens het onderzoeksproces ligt een belangrijk afstemmingsprobleem in de wat grotere inflexibiliteit van een case-study. Wanneer de probleemverkennde studie bepaalde aksenten aanbrengt of verlegt, is het niet altijd mogelijk gebleken om dit tijdens het onderzoeksproces volledig in de structuur en resultaten van de case-study op te vangen. Tijds- en capaciteitslimieten maken immers de marges voor

bijsturing of verandering van uitgangspunten geringer naarmate het tijdstip van eindrapportage nadert.

In de vierde plaats ligt de betekenis van de studie meer in de sfeer van de probleemverkenning, dan in die van de beleidsaanbeveling. De analyse leent zich niet voor oplossingen die ter beoordeling aan de WRR worden voorgelegd. Dit wordt veroorzaakt door het karakter van onze benaderingswijze: de gepresenteerde analyse komt niet tot afgeronde oordelen op elk der institutionele knelpunten, maar mondt uit in de beschrijving van beleidsdilemma's. Het inzichtelijk maken hiervan vergt op diverse plaatsen dat de meest waarschijnlijke uitkomsten uit de dilemma's worden aangegeven. De lezer dient ervoor te waken deze beschrijvingen niet als eindkonklusies of normatieve opvattingen van de auteurs te zien, tenzij dat uitdrukkelijk wordt aangegeven. Objektiviteit achten wij in dit kader onmogelijk; wel is gestreefd naar een verobjectivering door de naleving van de wetenschappelijke spelregels. Echter, ook dan zijn subjectieve beslissingen van wetenschappers onvermijdelijk. De kwaliteit van het afgeleverde wetenschappelijk onderzoek wordt naar onze mening niet in de laatste plaats bepaald door de wijze waarop wetenschappers met deze subjectieve oordelen omgaan.

De kracht van de gepresenteerde analyse steekt naar onze mening vooral in het signaleren van het meest plausibele resultaat van het feitelijke beleid, dat kan worden verwacht op grond van de werking van de totaliteit van de behandelde institutionele knelpunten. Dat het complex van institutionele knelpunten in feite tot een richting van beleidsoplossingen aanleiding geeft, die nogal afwijkt van de officiële prioriteiten, wordt naar onze mening onvoldoende onderkend.

Ten slotte willen wij erop wijzen dat in deze studie ruimschoots gebruik is gemaakt van onderzoeksresultaten en kennis van anderen. Wij bedanken met name al degenen die naamloos hebben willen meewerken aan deze studie, door hun ervaringen in gesprekken te verduidelijken. Voor de verwerking van de konklusies uit die gesprekken zijn uiteraard alleen de auteurs van dit rapport verantwoordelijk.

Hoofdstuk 2. Stadsvernieuwing en de integratieproblematiek bij de besluitvorming

2.1. Inleiding

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft de stadsvernieuwing in de grote steden als onderwerp voor een case-study vooral gekozen omdat dit beleidsveld een integratief karakter heeft. In de besluitvorming over de stadsvernieuwing komt dat op een groot aantal manieren tot uitdrukking in integratieproblemen. De voornaamste zullen we in dit hoofdstuk aan de orde stellen.

De opdracht van de WRR gaat impliciet uit van overheidsbeslissingen op het terrein van de stadsvernieuwing in de grote steden. Zonder in dit stadium de wenselijkheid van een bepaalde mate van overheidsingrijpen te willen beargumenteren, kunnen we konstateren dat de mening overheerst, dat stadsvernieuwing overheidsbesluiten vereist. Dit brengt ons op de problematiek van de kollektieve besluitvorming over stadsvernieuwing, waarbij stadsvernieuwing wordt gezien als een kollektief goed. In 2.2. zullen we ingaan op de eigenschappen van stadsvernieuwing, die het karakter van een kollektief goed bevestigen. In 2.3. gaan we dan in op de hoofdlijnen van de integratie-problematiek in de kollektieve besluitvorming over stadsvernieuwing. Daarbij komen de volgende integratieproblemen aan de orde: van de belangen van de betrokkenen (2.3.2.), van de beleidsvelden (2.3.4.), in de ruimte (2.3.5.) en in de tijd (2.3.6.). Te midden van alle andere uit 2.3.2. is het lokale overheidsniveau wel het meest direct betrokken bij de concrete besluitvorming in stadsvernieuwing-gebieden. Formeel is er welhaast consensus over de noodzaak van het zwaartepunt van de besluitvorming op dat niveau. In 2.3.3. wordt dit nader aangegeven.

2.2. Buurten, stadsdelen en steden als kollektieve goederen

Van den Doel¹ omschrijft kollektieve goederen als goederen, die – als ze eenmaal aan een individu zijn verschaft – zonder extra kosten aan andere individuen ter beschikking staan. Van kollektieve goederen is sprake wanneer technische ondeelbaarheden of externe effecten in het geding zijn. Externe effecten zijn buiten de markt om werkende positieve of negatieve invloeden die als nevengevolg uitgaan op de productievoorwaarden of het bevredigingspeil van andere huishoudingen. Niet alle kollektieve goederen voldoen in dezelfde mate aan de hierboven genoemde criteria. Sommige goederen zijn zuivere kollektieve goederen, andere goederen hebben ook individuele kenmerken. Naarmate de uitsluitingsmogelijkheden door producenten van konsumenten of door konsumenten van zichzelf afnemen, heeft een goed meer het karakter van een kollektief goed. Buurten, stadsdelen of steden kunnen worden gezien als een gemeenschappelijke erfenis.² Die erfenis omvat niet alleen de gebouwde omgeving, maar ook het sociale karakter of stempel dat buurten, stadsdelen of steden hebben gekregen. Elke ruimtelijke eenheid overerft een eigen identiteit, die aan de huidige en toekomstige gebruikers mogelijkheden biedt, maar ook beperkingen oplegt. Yap Hong Seng noemt als kenmerken van de gebouwde omgeving: de lange technische levensduur, de onverplaatsbaarheid, hoge produktiekosten en de begrensde mogelijkheden tot aanpassing aan andere vormen van gebruik.³ Hiermee zijn in de eerste plaats de ondeel-

¹ Doel, J. van den, *Demokratie en welvaartstheorie*. (Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn) 1978, pp. 45 e.v.

² Yap Hong Seng, *Stadsvernieuwing en stedelijke processen*, deel III van het *Strukturonderzoek Bouwnijverheid, Blok I, Gebouwde omgeving*. (Stichting Inter-universitair Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam) 1980, p. 7.

³ Yap Hong Seng, 1980, o.c., p. 60.

baarheden aangegeven. Ook de lange levensduur en de gedachte van de gemeenschappelijke erfenis duiden op extra effecten voor toekomstige gebruikers. Externe effecten tussen de huidige gebruikers komen ook voor: we kunnen bijvoorbeeld denken aan de effecten van verwaarlozing van bouwwerken op het genot of de waarde van het bezit van anderen die hun bezit wel goed onderhouden.

Het verval en de verpaupering in stadsvernieuwingsgebieden is voor veel huidige en toekomstige betrokkenen ondeelbaar en kent grote externe effecten. Hoewel individuen zichzelf in principe misschien wel van de effecten van het dreigende verval kunnen uitsluiten, zijn de keuze-mogelijkheden in de praktijk zeer gering. Bepaalde groepen zijn aangewezen op het leven in een grote stad, kunnen zich daar relatief nog het beste handhaven. In het algemeen zijn het vooral de sociaal kwetsbare groepen die zich in de stadsvernieuwingsbuurten van de grote steden concentreren. Zij zijn organisatorisch noch materieel in staat om zelf het proces van verval of verpaupering te stuiten. Dat geldt ook voor sommige huiseigenaren. Gegeven de woningnood in de grote steden, zijn de verbeteringsmogelijkheden voor bewoners marginaal (vgl. ook Afdeling C, met name de hoofdstukken 6 en 11).

In het voorgaande zijn we uitgegaan van de aanwezige bewoners die in een buurt met verval en verpaupering geconfronteerd worden. Zij kunnen zichzelf hiervan nauwelijks uitsluiten. Bij zuivere kollektieve goederen als defensie of stormvloed-kering, vraagt men zich niet af of mensen zich er aan kunnen onttrekken door de samenleving in kwestie te verlaten. Niemand zinspeelt hierbij serieus op verhuizing van de betrokken bezwaarde naar een land zonder defensie of een land waar een stormvloedkering overbodig is. Blijkbaar wordt in die situatie min of meer gedwongen verhuizing als een te fundamentele aantasting gezien van de persoonlijke beslissingsvrijheid. De woonplek blijkt in deze opvattingen dus een zeer primair goed te zijn. Herhaald moet worden in dit verband, dat bovendien de alternatieven binnen de stad in een situatie van ernstige woningnood in zeer beperkte mate aanwezig zijn.

Bij de gegeven juridische verhoudingen is uitsluiting van huurders/eigenaren van ruimten door anderen dan de overheid zeer beperkt. Dit betekent dat voor deze groep betrokkenen het stadsvernieuwingsgebied tendeert naar een zuiver kollektief goed. Net zoals bij de bescherming tegen watersnood-rampen, zal een kering tegen het dreigende verval en de verpaupering niet door individuele beslissingen van de bewoners zelf op gang worden gebracht. Daarom ligt er bij behoud, herstel of verbetering of stadsvernieuwing van stadsvernieuwingsbuurten een overheidstaak bij uitstek. Wanneer we buurten, stadsdelen en steden in de kollektieve besluitvormingssfeer willen brengen, stuiten we onmiddellijk op het vraagstuk, op welke wijze de besluitvorming moet worden georganiseerd en hoe de baten en de lasten over de zeer brede reeks van betrokkenen moeten worden verdeeld. Van groot belang is om te specificeren waarover moet worden besloten.

2.3. De integratieproblematiek bij de stadsvernieuwing

2.3.1. Inleiding

Het probleemveld van de stadsvernieuwing is al jaren verbonden met kollektieve besluitvorming, dat wil zeggen overheidsbeleid. De afbakening van het probleemveld is hierbij allerminst eenduidig geweest. De formele inhoud van het probleemveld is ook de laatste decennia snel van karakter veranderd. Dit valt gemakkelijk af te leiden uit de korte historische hoofdlijn in Afdeling B, die uitmondt in de beschrijving van de meest recente visie op stadsvernieuwing.

Terecht stelt Yap Hong Seng dat de term 'stadsvernieuwing' een verzamel- of paraplu-begrip is geworden.⁴ Elke lading van het begrip is verbonden met een bepaalde visie op het probleemveld, die vervolgens naar onze mening weer gekoppeld moet worden aan de daarmee verbonden belangen.

In Afdeling B zien we een enorme verbreding van het stadsvernieuwingenveld. Aan de oriëntatie op krotopruijing tot de jaren zestig, worden in de loop van de jaren zeventig steeds meer aspecten en konsekventies van het stadsvernieuwingproces toegevoegd. Dit valt af te leiden uit de definities van stadsvernieuwing, die beide wetsontwerpen gebruiken:

– 'Stadsvernieuwing is de stelselmatige inspanning, zowel op stede-
bouwkundig als op sociaal, economisch en cultureel gebied, gericht op
behoud, herstel en verbetering – zomede, indien nodig, op herindeling en
sanering – van stadskernen en daarbij aansluitende stedelijke gebieden,
alsmede van andere door dichte bebouwing gekenmerkte centra van
maatschappelijk leven' (artikel 1 van het Ontwerp van wet op de stadsver-
nieuwing uit 1977)⁵; en

– 'Stadsvernieuwing is de stelselmatige inspanning, zowel op stede-
bouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieu-hygiënisch
gebied, gericht op behoud, herstel, verbetering of sanering van door dichte
bebouwing gekenmerkte gedeelten van het gemeentelijk grondgebied'
(artikel 1 van het Ontwerp van wet op de stads- en dorpsvernieuwing uit
1980).⁶

Deze definities drukken de wens uit de problematiek integraal te willen benaderen. De complexiteit van het gemeenschappelijk erfgoed in de vorm van buurten, stadsdelen en steden stelt hoge eisen aan de integratie van stelselmatige inspanningen.

De integratieproblematiek doet zich in ten minste vier opzichten voor:

1. met betrekking tot de belangen van de betrokkenen. De stelselmatige inspanningen op het beleidsterrein raken een groot aantal personen, groepen en instituties. Voor onze case-study is het nuttig de integratie-problematiek van ambtenaren/politici binnen en tussen overheidslichamen te onderscheiden van de integratie van belangen van de overige betrokkenen;

2. met betrekking tot de in de stadsvernieuwingdefinities genoemde beleidsterreinen. In Afdeling B komt dat bijvoorbeeld tot uitdrukking in de wens tot het opnemen van verschillende subsidie-regelingen binnen een breder juridisch, organisatorisch en financieel kader (bijvoorbeeld de zogenoemde 'Interim-Saldoregeling');

3. met betrekking tot het stadsvernieuwingengebied zelf en de relatie met andere ruimtelijke structuren. De stelselmatige inspanningen op de diverse beleidsvelden uit de twee definities hebben ruimtelijke konsekventies. Daarom is er behoefte aan een expliciete ruimtelijke visie, waarin de stelselmatige inspanningen kunnen worden geplaatst; en

4. met betrekking tot de tijd. Stelselmatige inspanningen vinden natuurlijk altijd plaats in de tijd. De tijdsvolgorde van de stelselmatige inspanningen in stedelijke gebieden hangt samen met een visie op de urgentie daarvan. Dit proces van inspanningen loopt niet ten einde, maar moet gezien worden als continu proces.

In het vervolg zullen we de vier genoemde integratieproblemen kort toelichten.

2.3.2. Het integratieprobleem van de belangen van de betrokkenen

In Hoofdstuk 1 hebben we er al op gewezen dat het institutionele gezichtspunt niet voorbij gaat aan technische, economische of demografische variabelen van een meer lange-termijnkarakter. Het is echter van fundamenteel belang om te onderscheiden of deze factoren moeten worden

⁴ Yap Hong Seng, 1980, o.c., p. 57.

⁵ Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing. (Tweede Kamer, zitting 1975–1976, stuk nr. 13.924, nrs. 1–3).

⁶ Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing. (Tweede Kamer, zitting 1978–1979, stuk nr. 13.924).

opgevat als autonome ontwikkelingen of juist beïnvloedbaar zijn. Een sluitend antwoord op de vraag, of bepaalde ontwikkelingen in de grote steden voortkomen uit autonome tendensen of duidelijke beïnvloeding door één of meer belangengroepen, is moeilijk te geven. In het verlengde van Lambooy stellen wij, dat noch autonome ontwikkelingen, noch planmatige beheersing op zich voldoende kunnen verklaren. Maar de *veranderingen* in de steden moeten wel getoetst worden aan de vraag: wie wil ze, wie wordt er beter van?⁷

Uit de definities in beide wetsontwerpen blijkt dat stadsvernieuwing niet primair wordt opgevat als een technisch proces, waarbij bijvoorbeeld het slopen van krotten, het bouwen van woningen of de aanleg van een straat of een blok als centraal probleem geldt. Meer en meer raakt men ervan overtuigd dat het in eerste instantie gaat om een sociaal gebeuren van bewoners, diverse overheidslichamen en vele andere, min of meer direkt betrokkenen bij het stadsvernieuwingsproces. Uiteindelijk loopt de betrokkenheid uit tot aan de incidentele passant of belastingbetaler. Door zo'n definitie komt de nadruk automatisch te liggen op participatie van bewoners in voorlichting, inspraak-organisaties, projektgroepen, beheersorganisaties, buurt- en wijkbesturen en besluitvorming op de diverse overheidsniveaus over de verdeling van baten en lasten. Ook decentralisatie van beslissingsmacht van de nationale overheid naar lagere overheden en van gemeentebesturen naar wijkbesturen en de dekoncentratie van ambtelijke diensten zijn vaak gerelateerd aan het stadsvernieuwingsproces. Naast bewoners, spelen andere direkt bij het stadsvernieuwingsgebied betrokkenen, al dan niet in organisatorische verbanden gebundeld, een rol: diverse categorieën eigenaren, de bewoners van elders, de winkeliers in het gebied en de winkeliers van elders, de bouwwereld, de architecten, de financiers en projektontwikkelaars, de eventueel betrokken woningbouwcorporaties, de diverse departementen (ook ten opzichte van elkaar: budget-konkurrentie), provinciale instituties, de gemeentelijke organen, de inspraakorganen, etc. leggen hun tegenstrijdige claims op de besluitvorming. Alle zullen trachten het besluitvormingsproces in een voor hen gunstige richting te sturen, via het hanteren van uiteenlopende machtsmiddelen: overleg, planvorming, organisatie, opdracht, vertegenwoordiging, beroepsprocedures, verordeningen, inspraak, informatie-voorsprong, voorlichting, financiering, wetgeving, koalitielvorming, toepassing en interpretatie van wettelijke regelingen, kraak-akties, gewoonte, morele dwang, wetenschappelijke adviezen, geweld, etc. Een groot aantal konfliktueuze situaties is daarvan het resultaat. Stadsvernieuwing wordt daarom door ons gezien als een institutioneel konflikt rond de besteding van extreem schaarse ruimte in de grote steden. Soms wordt de veel neutralere term 'konkurrentie om schaarse ruimte' gebruikt. Met behulp van het begrip 'konflikt' wordt echter bewust een lading aangebracht, die verwijst naar belangen, strijd en machtsverhoudingen.⁸ De huidige stadsvernieuwingsproblematiek kan binnen de overheid, tussen overheidslichamen en burgers en tussen groepen van burgers niet worden benaderd in termen van consensus-vorming of een harmonie-model. Er is alle aanleiding om besluitvormers en (groepen) ambtenaren net zozeer als partij of belangenbehartigers op te vatten, als anderszins institutioneel gegroepeerde partikulieren.

Van de betrokken overheidslichamen wordt verwacht dat met al deze belangen bij de planning van de stelselmatige inspanningen rekening wordt gehouden, dat wil zeggen geïntegreerd – meestal onder voorwaarde

⁷ Vgl. de probleemverkennde studie van Lambooy in Deel I van dit rapport (Hoofdstuk 3, par. 4).

⁸ Yap Hong Seng, 1980, o.c., p. 58; Deben, L. & J. van der Weiden, *Stadsvernieuwing, een sociologisch trendrapport*. (Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Sociologie en Gebouwde Omgeving, Amsterdam) 1979, pp. 6–8; Elshof, P., *Stadsvernieuwing als ruimte-ordering door het kapitaal*. (Ekologische Uitgeverij, Amsterdam) 1976.

van de bescherming van de belangen van sociaal zwakkeren en sociaal zwakkere functies. In dit onderzoek zullen wij overheden niet als instanties *boven* partikulieren opvatten. Ook overheidslichamen hebben verschillende of konfliktierende belangen bij stelselmatige inspanningen op het terrein van de stadsvernieuwing, die soms aanhaken op de belangen van andere betrokkenen. De integratie-problematiek van ambtenaren/politici binnen en tussen overheidslichamen willen we analytisch onderscheiden van de integratie-problematiek van andere betrokkenen. Met dit onderscheid willen we zeker niet de suggestie wekken dat wij beide als volstrekt gescheiden circuits opvatten.

Wél hangt met onze opdracht een aksent op de overheidsbesluitvorming samen. Vooral de lokale besluitvorming zal in Afdeling C in het centrum van de belangstelling staan. De achtergronden van deze keuze zullen we in 2.3.3. toelichten, om daarna met de overige drie integratie-problemen verder te gaan.

We willen in dit verband nog aantekenen dat een aantal eigenschappen, die de identiteit van bebouwing en bevolking bepalen, veel minder snel veranderen dan de soms zeer vlottende bevolking doet vermoeden. Met die onomkeerbaarheid of veranderbaarheid van sociale processen in stadsvernieuwingsgebieden zal het overheidsbeleid rekening moeten houden. Grootschalige ingrepen, die de identiteit kunnen vernietigen of bepaalde belangen schaden, blijken in de praktijk op enorme weerstanden te stuiten. Hoe langer hoe meer geldt dat ook voor ingrepen op kleinere schaal: niet alleen buurt voor buurt, maar ook van pand tot pand blijkt men nu soms letterlijk te willen vechten.

2.3.3. Het integratieprobleem van de overheidsniveaus: het zwaartepunt van de kollektieve besluitvorming over de stadsvernieuwing op het lokale niveau

De kollektieve besluitvorming over stadsvernieuwing binnen 'de' overheid omvat een complex van een veelheid van overheidslichamen op allerlei niveaus. Al deze overheden nemen elk vanuit een eigen, al dan niet formeel afgebakende verantwoordelijkheid deel aan de besluitvorming in stadsvernieuwingsgebieden. De integratieproblematiek, die hiermee samenhangt, vormt één van de belangrijkste onderwerpen in Afdeling C. In het vervolg zal duidelijk worden dat de gemeentelijke overheid een hoofdrol speelt in de beleidsformulering over de stadsvernieuwing. Zij neemt het voortouw, voert overleg met alle betrokkenen, stelt plannen op, pleegt rechtshandelingen om de uitvoering mogelijk te maken, draagt direkt of indirekt zorg voor de uitvoering en voert in sommige gevallen het beheer over de gebouwde omgeving. Het gemeentebestuur vormt een soort spil, waar alle stadsvernieuwingsaktiviteiten zich rond centeren. Recentelijk zijn er een groot aantal pleidooien te vinden, die decentralisatie op het terrein van de stadsvernieuwing bepleiten.⁹ De decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen op het terrein van de volkshuisvesting en stadsvernieuwing naar de (grootste) gemeenten wordt in deze voorstellen nader onderbouwd en globaal uitgewerkt. De decentralisatie-gedachte lijkt door de betrokken bewindslieden te worden overgenomen. In het Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing stelt de minister, dat de gemeenten naar zijn mening èn in eerste instantie, èn integraal, verantwoordelijk dienen te zijn voor het te voeren stadsvernieuwingsbeleid.¹⁰ Ook wie niet enthousiast is over een omvangrijke decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen op het terrein van de stadsvernieuwing,

⁹ Fleurke, F., H. Bonfrer, R. Hulst, J. de Ridder, A. Rook, *De gemeente en haar beoordelaars. Een bestuurskundige studie naar de bovengemeentelijke besluitvorming over stadsvernieuwing.* (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1979; Raad voor de territoriale decentralisatie, *Decentralisatie van Rijkstaken – Volkshuisvesting.* (Staatsuitgeverij, Den Haag) mei 1980.

¹⁰ Vgl. de Toelichting bij het Concept van een Gewijzigd Ontwerp van wet, o.c., par. 2: de nieuwe structuur en de uitgangspunten van het Wetsontwerp, pp. 3-4.

ontkent over het algemeen niet dat dit beleidsveld vooral onderwerp van lokale besluitvorming behoort te zijn. Op een andere wijze lijkt de wisselwerking met de grote reeks van direkt betrokkenen, maar met name met de bewoners, niet te organiseren. Een formele organisatievorm van centralistische aard, waar over de hoofden van de lokale betrokkenen heen wordt beslist, wordt op dit moment nergens voorgesteld.

Hierbij willen we al in dit stadium enkele thema's aanstippen, die in Afdeling C herhaalde malen zullen terugkeren.

In de eerste plaats gaat het bij de decentralisatie op het terrein van de stadsvernieuwing nog om voorstellen. Zolang deze niet zijn geformaliseerd, geldt het huidige regime, waarvan we de belangrijkste elementen in Afdeling B weergeven.

In de nu geldende vorm, die het meest gunstig is voor gemeentebesturen, namelijk de Interim-Saldoregeling, gaat het om een operationele gebiedsaanwijzing van stadsvernieuwingsgebieden. Dit zou men kunnen omschrijven als een complementaire planningsprocedure, waarbij synchronisatie en coördinatie plaatsvinden van ruimtelijke planning en sektorplanning en waar men tevens komt tot afspraken omtrent de financiering.¹¹ In feite kan complementair bestuur in werkelijkheid zeer centralistische trekken vertonen.

In de tweede plaats bestaat 'het' gemeentebestuur niet als eenheid. Lambooy benadrukt terecht dat het een term is waarmee juridisch of politiek kan worden aangegeven dat er een institutie is, waar vele bestuurlijke lijnen bij elkaar komen en die het meest aansprakelijk kan worden gesteld voor de gang van zaken.¹²

In de derde plaats willen wij aansluiten bij Lambooy's opvatting, dat met deze decentralisatievoorstellen hoogstens procedurele voorwaarden worden geschapen, op basis waarvan er kansen zijn op betere inhoudelijke uitkomsten.¹³ Het hangt van de feitelijke inhoudelijke, procedurele en instrumentele invulling van de decentralisatievoornemens af, in hoeverre er daadwerkelijk ruimte komt voor eigen lokale besluitvorming.

Een belangrijk punt hierbij vormt het besluit, wat er allemaal in de decentralisatie wordt meegeregeld. Het is immers niet te verwachten dat de nationale overheid met de decentralisatievoorstellen haar verantwoordelijkheden op makro-ekonomisch terrein en in de sfeer van de baten- en lastenverdeling in belangrijke mate prijsgeeft. De integratieproblematiek tussen verschillende overheidsniveaus is, in welke bestuurlijke opzet dan ook, een probleem dat onlosmakelijk verbonden is met het probleemveld van de stadsvernieuwing.

In de vierde plaats willen wij er nadrukkelijk op wijzen, dat gedecentraliseerde *financiële* verhoudingen tussen overheidslichamen een absolute voorwaarde vormen voor een werkelijke decentralisatie op beleidsterreinen. Naar onze mening bepalen de heersende financiële verhoudingen tussen

¹¹ Noordanus, P. G. A., *Wetgeving, planning en financiering: ruimtelijk beleid*. Rapport over een deelonderzoek naar organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering op ruimtelijk gebied. Achtergrondstudie No.3, Deel 2, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1981, p. 51.

¹² Vgl. de probleemverkennde studie van Lambooy in Deel I van dit rapport (Hoofdstuk 6, par. 1: Probleemverkenning in bestuurlijk perspectief).

¹³ Idem, Hoofdstuk 6, par. 1.

overheidsniveaus de bestuurlijke verhoudingen.¹⁴ Overeenkomstig de opdracht van de WRR, zullen wij in Afdeling C ook uitgebreid ingaan op de rol die financiële regelingen spelen bij de totstandkoming van het feitelijke beleid.

2.3.4. Het integratieprobleem van de in de definitie genoemde beleidsvelden

In de stadsvernieuwingsdefinities uit 2.3.1. treffen we een groot aantal beleidsvelden aan. In het verlengde hiervan ligt de volgende mogelijkheid, waaraan de mate van integraliteit van het stadsvernieuwingsproces afgemeten kan worden: de integratie van het aantal functies of aandachtsvelden en de daaraan gekoppelde beleidsterreinen. Bij stadsvernieuwing gaat het om het vernieuwen, verbeteren en tegen elkaar afwegen van woon-, winkel- en andere bedrijvigheidsfuncties, werk-, verkeers-, recreatieve, sociale, milieuhygiënische en kulturele functies. Bepaalde functies hebben de afgelopen decennia in wisselende mate centraal gestaan. Bij de sanering en rekonstruktie van binnensteden, zoals dat met name tot aan het begin van de jaren zeventig heeft plaatsgevonden, is stadsvernieuwing gericht op kantoorbouw, grootschalige verkeersdoorbraken, de aanleg van grootwinkelcentra en andere city-functies. De woonfunctie komt zo ongeveer op de laatste plaats.

De laatste 10 jaar heeft de visie op stadsvernieuwing zich ontwikkeld tot de – weliswaar kleinschalige, maar veelomvattende – aanpak van rekonstruktie en/of rehabilitatie van woningen, woonomgeving – zoveel mogelijk in overleg met en overeenkomstig de wensen van de betrokkenen. Daarbij gaat het om de slechte kwaliteit van de woningen als gevolg van achterstallig onderhoud of de relatie van de woonkwaliteit met de huurhoogte. Het gaat om hinder in de woonomgeving of overlast in het algemeen van bedrijfsauto's, nachtverkeer, stoep-parkeren, bedrijven; om vervuiling van straten of het storen op televisie-apparaten. Er is zorg voor de achteruitgang van de wijk door dichtgetimmerde woningen, puin, ratten, leegstand, uitbreiding van bepaalde kantoren of horeca-bedrijven of prostitutie. Er wordt gewezen op de achterstanden van voorzieningen in de wijk, zoals het ontbreken van tuinen, groen, speelplaatsen, sportvelden, bejaardenvoorzieningen, sociaal-kulturele en medische voorzieningen, onderwijs, wegwijzend

¹⁴ Vgl. hierover:

Huigsloot, P. C. M. & R. E. van de Lustgraaf, *Financiële verhoudingen en decentralisatie; verdeelmaatstaven als sociale indicatoren*. (Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Economische Wetenschappen, Research Memorandum No. 8004, Amsterdam) 1980;

Ruller, H. van, *Decentralisatie: het politieke karakter van de besluitvorming tot overdracht van rijksbevoegdheden, personeel en geld naar provincies en gemeenten*. In: *Beleid en Maatschappij*, 1979, No. 3–4, p. 92;

Meier, W., *De totstandkoming van de rijksbijdrageregeling voor het sociaal-cultureel werk – een poging tot een gedecentraliseerd welzijnsbeleid*. In: *Beleid en Maatschappij*, 1979, No. 3–4, p. 110;

In 't Veld, R. J., *Decentralisatie, van onderaf bezien*. In: *Beleid en Maatschappij*, 1979, No. 5, pp. 131–132;

Bork, F. J. van & J. F. Schrijver, *De bijdragespiraal, dynamiek van specifieke uitkeringen en mogelijke alternatieven*. In: *Bestuurswetenschappen*, 34e Jaargang No. 6, november 1980, p. 358;

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan die derwaarts gaat*. Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen – Rapport No. 3. (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag) december 1980, pp. 195–196;

Groot, R. de & R. M. van Genderen, *Decentralisatie: territoriale decentralisatie*. Rapport over een studie naar de voorwaarden voor een verdergaande decentralisatie van Rijkstaken en de gevolgen daarvan voor de hoofdstructuur van de Rijksdienst en zijn feitelijke functioneren. Achtergrondstudie No. 5, deel 1, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1981, p. 21; en Nota Decentralisatie van Rijkstaken, Tweede Kamer, zitting 1980–1981, stuk nr. 16.492, nr. 2, p. 28.

elementair winkelapparaat, enzovoort. De gevolgen van de veranderingen in de bevolkingssamenstelling voor de eigen situatie worden gevreesd: de concentratie van steeds meer buitenlanders, de toevloed van marginale groepen en het wegtrekken van gezinnen met kinderen. Ook veiligheidsaspecten spelen een rol: brandgevaar, snelverkeer-gevaar vooral voor kinderen maar ook voor volwassenen in woonstraten.¹⁵

Het hoofdbestanddeel van de overheidsaandacht richt zich de laatste jaren op de woonfunctie in oudere buurten. Mede gezien het feit, dat ook de belangstelling van de bewoners zich vaak primair concentreert op het woonaspect, bestaat het gevaar dat aan andere functies weinig aandacht wordt besteed. Door deze prioriteit voor oude woonbuurten, wordt het beleid afgeleid van de binnenstad, wat waarschijnlijk negatieve consequenties heeft voor het in veiligheid stellen van de woonfunctie voor bepaalde sociale klassen daar.

Van der Vlist en Van der Horst¹⁶ stellen dat de bedrijfsproblematiek bij stadsvernieuwing, in vergelijking met de aandacht voor bewoners, sterk onderbelicht blijft. Dit geldt zeker gezien het grote aantal arbeidsplaatsen dat in stadsvernieuwingsbuurten geteld wordt. Ook wijzen zij op het verschijnsel dat – naar het zich laat aanzien – juist die soorten bedrijvigheid zich min of meer in de binnenstad handhaven, waarvan de beroepsgroepen veelal niet in de binnenstad of de oudere wijken wonen (bank- en verzekeringswezen, zakelijke dienstverlening, maatschappelijke dienstverlening, communicatie en persoonlijke dienstverlening). In de oudere wijken zijn het met name veel buurt-verzorgende winkels, die tijdens het stadsvernieuwingsproces het loodje leggen en plaats maken voor kantoorbouw, de beter georganiseerde en kapitaalcrachtige detailhandel, of voor woningen. Vooral nog is de overheid nauwelijks bereid of in staat geweest een dergelijke ontwikkeling van sluipende sanering te keren. Voor zover er al aandacht is voor bedrijven en winkels, zijn subsidie-regelingen met name gericht op bedrijfsbeëindiging. Ook de inmiddels vervangen regeling Beschikking Geldelijke Steun Bedrijven Stadsvernieuwing bleek door zijn stringente voorwaarden nauwelijks toegesneden te zijn op de bijna individuele aanpak die de bescherming van buurtverzorgende ambachten vereist. Een aantal oplossingen die vanuit (semi-)wetenschappelijke onderzoeken zijn aangedragen, hebben het proces van sluipende sanering eerder versneld dan tegengegaan. Dit betreffen dan met name op zogenoemde 'draagvlaktheorieën' gebaseerde studies over 'optimale' bevolkingssamenstelling, 'optimale' hoeveelheid en aard van winkels en sociaal-kulturele voorzieningen en 'optimale' verkeers- en parkeeroplossingen. Op basis van een stringente hantering van een aantal aanvechtbare normen en vuistregels wordt vaak een reductie van het aantal (buurt)winkels en een bepaald spreidingspatroon van relatief eenzijdige samenstelling bepleit, wanneer we dat vergelijken met de actuele situatie. De laatste tijd worden de konklusies van dergelijke onderzoeken van vooral de distributieplanologie steeds sterker aangevochten.¹⁷

¹⁵ Vgl. bijvoorbeeld Projektgroep Oude Westen, *Beleidsplan Het Oude Westen*. (Rotterdam) z.j., pp. 7–8.

¹⁶ Vlist, J. A. van der & R. E. van der Horst, *Wonen, werken*. In: Klaassen, L. H., W. T. M. Molle & J. H. P. Paelinck, *De dynamiek van de stedelijke ontwikkeling in Nederland*. (Stichting het Nederlands Economisch Instituut, Olijfreeks 1981–1, Rotterdam) 1981, pp. 362–369.

¹⁷ Vgl. bijvoorbeeld:

Jansen, A. C. M., *Over armoede van distributie-planologisch onderzoek*. (Economisch Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Paper No. 14) 1977;

Lambooy, J. G. (ed.), *Beleidsgeoriënteerd onderzoek ter discussie; nogmaals over armoede van distributie-planologisch onderzoek*. (Economisch Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Paper No. 17) 1978;

Huigslot, P. C. M., J. G. Lambooy & R. E. van de Lustgraaf, *Verstarring bij besluitvorming; 'cocon-theorieën' in decentralisatievoorstellen*. In: Klaassen, L. H., W. T. M. Molle & J. H. P. Paelinck, 1981, o.c., pp. 272–302.

Behalve ten aanzien van bedrijven- en winkelsektor, ondervinden veel gemeenten bij hun stadsvernieuwingsplannen problemen als gevolg van het ontbreken van voldoende financiële middelen voor verkeers- en met name parkeeroplossingen voor bewoners en midden- en kleinbedrijf. In Afdeling C wordt duidelijk dat dit ook geldt voor gebieden die onder de zogenoemde Interim-Saldoregeling vallen.

De bovengenoemde integraties van beleidsvelden en functies in stadsvernieuwingsgebieden moeten natuurlijk niet worden opgevat als abstracte categorieën, maar moeten worden verbonden met direct bij de functies betrokkenen. Het opkomen, weggewijnen of abrupt verdwijnen van functies in stadsvernieuwingsgebieden vormt de uitkomst van het complexe sociale proces in deze buurten, in de grote steden en als gevolg van landelijke ontwikkelingen.

Om de beleidsintegratie van al die functies mogelijk te maken, is een gamma van subsidie-regelingen van kracht, waarvan de belangrijkste in Afdeling B worden opgesomd. Elk van deze regelingen kent een complex van voorwaarden waaronder ze gelden. In hoeverre hierdoor werkelijk de beoogde integratie van beleidsvelden wordt bewerkstelligd, is nog de vraag. In Afdeling C zullen deze twijfels precieser worden aangeduid.

2.3.5. Het ruimtelijk integratieprobleem

Bij de stadsvernieuwing gaat het om het konflikt rond de invulling van een beperkte hoeveelheid ruimte. De vraag kan gesteld worden, in hoeverre een integrale afstemming van functies, wensen en belangen van verschillende betrokkenen daarbinnen, gerealiseerd wordt. Activiteiten van particuliere ondernemingen en het beleid van de overheid hebben in het verleden veeleer tot een ruimtelijke scheiding van functies geleid dan tot de integratie binnen een gebied. Voorbeelden daarvan zijn de concentratie van kantoorfuncties in binnensteden en de trek van het daarvoor benodigde personeel naar de buitenwijken, alsmede het overloopbeleid, hetgeen heeft geleid tot ruimtelijke scheiding van wonen en werken en tot een veel groter aantal verkeersbewegingen. Elshof heeft het zelfs over 'de organisatie van de algemene afzondering': 'Stadsvernieuwing vormt dan een onderdeel van een ontwikkeling die tendeert naar een steeds verdergaande specialisatie van de ruimte naar activiteiten en sociale klassen en de produktie tot gevolg heeft van ruimtelijk van elkaar gescheiden zaken- en winkelcentra, industrie-, recreatie- en woongebieden, waarvan de laatste weer ingedeeld kunnen worden naar sociale klassen'.¹⁸

De ruimtelijke invalshoek vormt een goed uitgangspunt voor de integratie: vanuit een visie op de gewenste ontwikkelingen binnen bepaalde gebieden kunnen allerlei functies op elkaar worden afgestemd. Het opstellen van een visie over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling vindt plaats op alle overheidsniveaus. Noordanus beschrijft recente ontwikkelingen ten aanzien van de ruimtelijke planning op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.¹⁹

Op nationaal niveau wijst hij op het Werkproces Ruimtelijke Ordening Nederland (WERON), de structuurschetsen en structuurschema's en de procedures bij Planologische Kernbeslissingen. De nadruk van de landelijke ontwikkelingen in de ruimtelijke planning ligt op het neerleggen en vastleggen van een duidelijke ruimtelijke visie, waarmee bij de planning van de sectoren (volkshuisvesting, economie, sociaal-kulturele functies, etc.) rekening kan worden gehouden. In de praktijk blijken de sektorontwikkelingen dominant boven de neergelegde visie, omdat ze zowel van particuliere als van overheidszijde sterker geïnstrumenteerd zijn.

Toch hebben de Verstedelijingsnota, de structuurschetsen en de procedure van de planologische kernbeslissing een rol gespeeld in het benadrukken

¹⁸ Elshof, P., 1976, o.c., p. 12.

¹⁹ Noordanus, P. G. A., 1981, o.c., Hoofdstuk 3.

van de problematiek, de voordelen en de centrumfunctie van de grote steden en het opbouwen van een wat 'stadsvriendelijker' houding. Hierdoor is in zekere zin een klimaat en duidelijker referentiekader geschapen, hetgeen de kansen verhoogt dat het Rijk steeds grotere inspanningen zal verdedigen, die zich richten op het oplossen van stedelijke problemen. Aan de andere kant stelt Lambooy terecht dat op Rijksniveau het 'drieslagstelsel' daarbij nog steeds niet is verlaten.²⁰

Op provinciaal niveau vormt het ruimtelijk integratiepunt voor de beoordeling van het beleid van grote gemeenten het streekplan. Omdat de grote gemeenten voor veel zaken vaak direkt met de nationale overheid om de tafel zitten, is er slechts een beperkte invloed van het streekplan op ruimtelijke ontwikkelingen op grondgebieden van de grote steden. Die invloed strekt zich veel meer uit over de ruimtelijke ontwikkelingen in de rest van het streekplangebied, c.q. de provincie, die van invloed zijn op de inkomende en uitgaande migratiestromen van met name bewoners en bedrijven. De activiteiten van de gemeenten op het terrein van de ruimtelijke ordening komen hierna in Afdeling B uitgebreid aan de orde. Hier gaat het om: structuurplannen, bestemmingsplannen, voorbereidingsbesluiten, beoordeling van bouwplannen e.d. Hier is het voldoende te konkluderen dat de diverse overheidsorganen een groot aantal ruimtelijke plannen opstellen of uitvoeren. Deze plannen zijn bovendien gerelateerd aan uiteenlopende ruimtelijke schalen. Idealiter moeten al deze plannen zo in elkaar passen, dat er vanuit een integrale ruimtelijke visie wordt gewerkt.

2.3.6. Het integratieprobleem in de tijd

De integraliteit van de stadsvernieuwingsproblematiek laat zich ook in de tijd vertalen: stadsvernieuwingsprocessen duren lang en zo lang er steden zijn, is er stadsvernieuwing. Het is een kontinu proces van verandering, vernieuwing, herstel en behoud van (delen van) steden. Tussen het formuleren van de eerste beleidsdoelstellingen voor een bepaalde buurt en de uiteindelijke uitvoering kan een periode van meer dan 10 jaar liggen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat uitgangspunten die aanvankelijk in beleidsdocumenten en bestemmingsplannen vastliggen, ten tijde van de concrete uitwerking verouderd blijken te zijn. Een gewijzigde visie op de woningdichtheid, de verhouding tussen het aantal grote en kleine woningen, de verkeers- en parkeeroplossing, de aard van de voorzieningen heeft soms grote gevolgen, omdat moeilijke wijzigingsprocedures in plannen en afspraken moeten worden gerealiseerd. Ook de kleinschalige, gefaseerde aanpak van de laatste jaren werpt zijn eigen organisatorische problemen op, bijvoorbeeld bij de inspraak (vgl. Afdeling C, Hoofdstuk 12).

Het bovenstaande toont aan dat een procedurele en inhoudelijke integratie in de tijd ten grondslag zou moeten liggen aan de stelselmatige inspanningen in stadsvernieuwingsgebieden. Daarbij zullen we ervan uitgaan, dat organisatorische veranderingen veel tijd vergen. Beïnvloeding mag niet worden gezien als 'naar je hand zetten' en zal moeten worden geplaatst in een lange-termijnperspektief. De organisatorische veranderingen krijgen soms ook niet voldoende kans om goed door te werken: vaak zijn immers de maatschappelijke omstandigheden zo snel veranderd, dat op korte termijn opnieuw aanpassingen worden gevraagd. Groeiende overheidsinterventie kan misschien het gevaar lopen dat men konstant achter de feiten aanloopt. De door Lambooy beschreven ontwikkelingen in de ruimtelijke visie in de diverse nationale beleidsnota's en de hierna volgende case-study geven daarvan enkele voorbeelden.

²⁰ Lambooy, J. G., Deel I van dit rapport, Hoofdstuk 2, par. 3.

Hoofdstuk 3. Het probleem in de case-study

3.1. De relaties tussen officieel geformuleerd beleid en de invloed van in ander kader ontwikkeld en uitgevoerd beleid door overheid en particulieren

Buit legt in een aantal analyses naar het verband tussen doelstellingen en ruimtelijke voorstellen zijn vinger op een groot aantal gevoelige beleidsplekken.¹ Zijn opsomming geeft een goed inzicht in een aantal hoofdlijnen, die de lezer in het vervolg zal aantreffen. In het kort gaat het er daarbij vooral om oog te hebben voor doelstellingen *achter* officieel geformuleerde doelstellingen, de relatie tussen metaforen en (deel)belangen van groepen, de gebrekkige afstemmingsmogelijkheden van hoofddoelstellingen, doelstellingen en feitelijke voorstellen en de uitholling van officiële prioriteiten door het beschikbare instrumentarium.

In de eerste plaats noemt Buit een te geringe aandacht voor en explicitering van doelstellingen 'achter' de vermelde doelstellingen. Het zijn volgens hem veelal deze doelstellingen achter doelstellingen, die dikwijls een veel grotere betekenis vertegenwoordigen door hun sterke invloed op of afhankelijkheid van ruimtelijke voorstellen.

In de tweede plaats moeten de doelstellingen 'achter' de vermelde doelstellingen naar onze mening direct worden gerelateerd aan belangenkategorieën of deelbelangen. Door Buit wordt de te geringe aandacht voor het presenteren van doelstellingen en ruimtelijke voorstellen vanuit deelbelangen of belangenkategorieën betreurd. Door dergelijke koppelingen zou de maatschappelijke relevantie van doelstellingen en ruimtelijke voorstellen aanmerkelijk worden verhoogd. Doelstellingen of ruimtelijke voorstellen kunnen meer het karakter van 'metaforen' hebben, dan een werkelijke poging tot prioriteitstelling of communicatie. Lambooy haalt in zijn rapportage in dit kader Donald Schon aan, die op het gebruik van metaforen wijst.² Achter dit gebruik kan de belangenbehartiging van bepaalde instituties schuilen. Deze trachten datgene wat er aan de hand is – al dan niet goed bedoeld – zodanig te benoemen, dat anderen de associatie met hogere waarden krijgen en daardoor steun geven aan de voorstellen of reacties van belangenverdedigers.

We willen dit verduidelijken met twee mogelijke voorbeelden uit de hoofdlijnen van de na-oorlogse stadsvernieuwing. De lobby van de bouwwereld aan het einde van de na-oorlogse wederopbouw-operatie kan niet alleen vanuit een idealistische visie worden benaderd (het beëindigen van de bewoning van krotten), maar ook vanuit een bewuste keuze vanuit 'eigen belang', namelijk het voorkomen van dalende produktie en werkgelegenheid in de bouw. Deze vernieuwings- en saneringslobby kreeg steun van groepen in de binnensteden, die uit hun zeer nauwe ruimtelijke binnenstadsjasje dreigden te groeien. De reactie van de getroffen groepen, die naar hun zeggen het slachtoffer dreigden te worden van de diep-ingrijpende city-georiënteerde filosofie, hebben mogelijk als tegen-actie een nieuwe metafoor bedacht: 'bouwen voor de buurt'; behoud en herstel van de bestaande voorraad. Alles moet zoveel mogelijk worden gelaten voor wat het is; hoogstens kunnen er kleine vernieuwingen worden aangebracht; alleen nieuwbouw wanneer de bouwtechnische staat dat zeer noodzakelijk maakt; en de huidige bewoners moeten in de buurt kunnen blijven en met rust worden gelaten.

In de derde plaats wijst Buit op de mogelijk slechte wederzijdse afstemming van ruimtelijke voorstellen en doelen door een te geringe aandacht voor de gevolgen van de hoofddoelstelling via de vertaling daarvan in ruimtelijke voorstellen voor een reeks van andere, evenzeer belangrijke doelstellingen. Ook wijst Buit op het leggen van verbanden in gepresenteerde voorstellen met een te beperkt en te weinig gevarieerd aantal doelstellingen en ruimtelijke voorstellen. Hier stuiten we op de problematiek van de zoëven

¹ Buit, J., *Doelstellingen en ruimtelijke voorstellen. Planologische beschouwingen over een 'ongemakkelijke' relatie.* (Van Gorcum, Assen) 1978, pp. 235–236.

² Vergelijk de studie van Lambooy, J. G., in Deel I van dit rapport, Hoofdstuk 6, par. 6.1.

behandelde integratie van doelstellingen en ruimtelijke voorstellen ten aanzien van de betrokkenen, van de beleidsvelden, in de ruimte en in de tijd, in Hoofdstuk 2.

De benadering van institutionele processen als doelstellingen-formulering en de opstelling van ruimtelijke voorstellen door een wetenschapper met een zeer kritisch-rationele bril mondt gemakkelijk uit in onbegrip. Zonder het enorme belang van dergelijke exercities voor het beleid te willen ontkennen, mist een dergelijke analyse te zeer de bestuurlijke logica, de institutionele kontekst van de diskrepancies tussen de formele doelstellingen en de feitelijke voorstellen. Lambooy wijst in het voorgaande op het dubieuze karakter van antwoorden of oplossingen voor sommige bestuurlijke ontwikkelingen met betrekking tot stedelijke tendensen. Omdat de problemen mee veranderen in de tijd, betekent een verschuiving, die plaatsvindt in het aksentueren van een probleem, niet dat 'vorige' problemen zijn opgelost. Integendeel: in veel gevallen is de omvang van die problemen groter geworden, maar is de aandacht van politici, publiek, media en wetenschappers 'opeens' op andere zaken gericht.³

In de vierde plaats kan er naar onze mening een kloof verschijnen tussen officiële prioriteiten/ruimtelijke voorstellen, doordat de konsekwenties voor de prioriteiten onvoldoende of gebrekkig doorklinken in het instrumentarium in handen van degenen die voor de uitvoering verantwoordelijk zijn. In Afdeling B zal blijken, dat binnen het vigerende stadsvernieuwingsinstrumentarium regelingen vanwege departementen van de Rijksoverheid een dominante rol spelen. In de Nederlandse verhoudingen zouden de lagere overheden c.q. de besturen van grote gemeenten op eigen houtje weinig van de grond krijgen. Met name de subsidie-regelingen zijn sterk aan voorwaarden onderhevig. Door deze konditionering hoopt de Rijksoverheid de lagere overheden te sturen in het verlengde van haar doelstellingen, dat wil zeggen: de doelstellingen van de subsidiërende departementen. Deze departementen proberen het probleem en de oplossingen van lagere overheden langs deze weg te definiëren. In onze case-study zullen we een aantal gevolgen van deze verdeling van instrumentarium en financieel-bestuurlijke verhoudingen onder de loep nemen.

Net zoals bij andere beleidssectoren, stuiten formele prioriteiten in de stadsvernieuwing op grenzen. Ook al gaat de formele prioriteitstelling in de Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing uit van een consensus over het 'waarom' van stadsvernieuwing, de feitelijke prioriteiten worden onder andere geschreven in termen van financiële inspanningen, lasten-verdelingen en uitvoeringstempo.⁴

De inzet van middelen (mankracht en financiën) moet niet alleen worden verbonden met de absolute of relatieve ontwikkeling van bedragen, maar ook welke problemen ermee moeten worden opgelost. De stadsvernieuwing in de grote steden krijgt in het geval van een gekoncentreerd beleid op die grote steden een andere prioriteit dan in een herdefiniëring in de richting van een veel bredere stads- en dorpsvernieuwingsproblematiek uit de Nota Stads- en Dorpsvernieuwing. Voorop staat volgens de Nota de erkenning, dat vernieuwing in veel, zo niet alle steden en dorpen nodig is.⁵

De opvatting in de laatstgenoemde Nota wordt zelfs verbreed met bijvoorbeeld de Beschikking Rijksbijdragen Boerderijverplaatsingen.⁶ Een smalle definitie met een bepaald budget betekent potentieel een hogere prioriteit dan een zeer brede opvatting. Dergelijke definitie-wijzigingen bemoeilijken bovendien het oordeel over de prioriteitstelling bij de toerekening van afzonderlijke posten aan de diverse gebieden.

Op dezelfde wijze kan bijvoorbeeld een formele prioriteit voor buurtbewoners worden ondergraven door die Rijkssubsidie-verhoudingen, die huren opleveren die de betrokken bewoners of winkeliers niet kunnen betalen. Zo

³ Lambooy, J. G., o.c., Hoofdstuk 6, p. 1.

⁴ *Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing*. (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, nr. 16713, pp. 5-6.

⁵ *Idem*, p. 14.

⁶ *Idem*, p. 17.

kan het formele zwaartepunt van de besluitvorming op gemeentelijk niveau worden ondergraven door vooraf en achteraf uitgebreide en gedetailleerde voorwaarden en goedkeuringsprocedures te ontwerpen; dit wordt in de Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing onderkend als de realiteit van de bestuurlijke verhoudingen op dit terrein.⁷

Ook de integratie van beleidsvelden loopt gevaar, wanneer in nieuwe regelingen met een formeel overkoepelend oogmerk slechts een beperkt aantal bedragen wordt gestort; voor aanvullende voorzieningen blijven de gemeentebesturen dan immers aangewezen op de voorwaarden van de subsidie-verstrekende departementen. De problemen bij de Kaderwet Specifiek Welzijn tonen aan, hoe moeizaam decentralisatievoorstellen omgezet (kunnen) worden in feitelijke decentralisatie. Ook kan bijvoorbeeld de hoge formele prioriteit in termen van tempo en middelen worden ondergraven door zeer langzame goedkeuringstermijnen aan te houden, waardoor bedragen niet volledig worden besteed.

3.2. Het centrale thema en de aanpak in het vervolg

3.2.1. Twee hoofdvragen

In het navolgende staan twee hoofdvragen centraal. De eerste betreft de vraag naar de verhouding tussen het officieel geformuleerde beleid en het feitelijke beleidshandelen op elk der prioriteiten afzonderlijk, gegeven een aantal institutionele knelpunten (3.2.2.). De tweede hangt hier nauw mee samen. Het gaat dan om de mate waarin de institutionele knelpunten in gekombineerde werking een afleidingsproces kunnen veroorzaken, dat de officiële rangorde binnen ruimtelijke prioriteiten en stadsvernieuwingsalternatieven doorkruist (3.2.3.).

3.2.2. De eerste vraag

Het nu volgende (Afdeling B) is gewijd aan het officieel geformuleerde beleid. Na de korte beschrijving van de hoofdlijnen en achtergronden in het verleden, gaan we in op de actuele officiële prioriteiten in het stadsvernieuwingsbeleid. Daarbij zullen ook de belangrijkste subsidie-regelingen worden genoemd. Aan het einde van Afdeling B zullen we de officiële prioriteiten samenvatten rond de thema's uit de integratieproblematiek uit Hoofdstuk 2, namelijk de prioriteitstelling onder de betrokkenen, onder de betrokkenheid van overheidsniveaus, onder beleidsvelden, onder ruimtelijke ontwikkelingsalternatieven en in de tijd.

Afdeling C is gewijd aan de feitelijke gang van zaken in de stadsvernieuwingsgebieden van ons onderzoek. Aldus kan door een konfrontatie van de resultaten van Afdeling B met die van Afdeling C een konklusie getrokken worden over de werkelijke relatie tussen het officieel geformuleerde beleid en de invloed van in ander kader ontwikkeld beleid door overheid en particulieren.

3.2.3. De tweede vraag

Deze tweede vraag heeft betrekking op de effecten die de afwijkingen tussen formele en feitelijke prioriteiten hebben op de resultaten van het beleidsproces. In welke richting tenderen de ontwikkelingen in de grote steden en stadsvernieuwingsgebieden in het bijzonder bij de bestaande verhoudingen, het huidige beleidsinstrumentarium en de weergegeven institutionele knelpunten uit Afdeling C?

In Afdeling B wijzen wij op het zogenoemde 'drieslagstelsel', dat het officiële beleid ten aanzien van de overloop, de spreiding naar perifere regio's en de stadsvernieuwing omvat. De laatste tijd is de *formele* prioriteitstelling van de Rijksoverheid steeds meer verschoven naar de bestaande

⁷ Idem, p. 14.

bebouwing, dat wil zeggen: de stads- en dorpsvernieuwing; ook de prioriteit voor de ernstige situatie in de stadsvernieuwingswijken in de grote steden lijkt duidelijk. Het overloopbeleid en het spreidingsbeleid komen in de formele prioriteitstelling van het Rijk dan ook steeds meer op het tweede plan. Sinds de Verstedelijkingsnota, moet de overloop zoveel mogelijk worden beperkt. De overloop vervult uitsluitend de dienende rol als opvangcentrum voor diegenen die – als gevolg van de enorme woningnood in de grootste steden of stadsvernieuwing – niet meer binnen de grote steden zelf kunnen of willen gehuisvest worden. Overloop wordt dus gezien als noodzakelijk kwaad, als gevolg van de woningnood. Binnen de stadsvernieuwing in de grote steden ligt het aksent voor de binnensteden en de eerste gordels daaromheen formeel sinds de Verstedelijkingsnota op herstel en verbetering en niet zozeer op sloop en nieuwbouw. Zeker daar is het inlopen van het kwantitatieve woningtekort niet in overeenstemming met een sterke druk op vervanging en afbraak. De prioriteit voor de sociale woningbouw is beperkt door formuleringen als 'aandacht voor de differentiatie in de koop- en huursektor'. De prioriteit voor 'bouwen voor de buurt' wordt gerelativeerd door de nadruk op verscheidenheid van woningtypen (naar grootte, indeling en bestemming van ruimten e.d.). De gemeentelijke plannen worden als te eenzijdig beschouwd, wanneer de woningwetbouw zeer hoog oploopt. Over verdichting volgt het Rijk schoorvoetend de gemeentelijke plannen.⁸

De formele prioriteit in politieke programmatische zin in bijvoorbeeld de grootste gemeenten loopt grotendeels parallel aan de officiële Rijksformuleringen. De aksentverschillen blijken in de feitelijke plannen. Met name in Amsterdam wordt er recentelijk een sterk aksent gelegd op het bouwen in de zogenoemde 'Aanvullende Bouwlocaties', waar vele tienduizenden woningen op lange termijn mogelijk lijken.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft in Nederland het oplossen van de woningnood voorop gestaan. Uit Afdeling B blijkt, dat dit in de zestiger jaren tot uitstel van de krotopruiming en sanering heeft geleid, ten gunste van woningbouw in de uitbreidingsgebieden. Yap Hong Seng wijst erop dat deze na-oorlogse uitwaaiing van de gebouwde omgeving en toenemend ruimtegebruik in suburbs nu al ca. twee derde van het huidige woningenbestand beloopt. Bij deze expansie ontstond een 'vakuüm-effekt' in de bestaande kernen en verwaarlozing van de voorraad in die gebieden.⁹ In hoeverre vormt het handelen van overheidslichamen en particulieren een werkelijke breuk met deze trend in het feitelijke beleid, waardoor de kloof met het zoëven geformuleerde officiële ruimtelijk beleid wordt gedicht?

De grote conflicten rond de woningnood in de grote steden zetten besluitvormers onder enorme druk. De concurrentie en aanspraken van allerlei niet direkt woonfunctiegebonden ruimtegebruik is hevig. Maar zijn de betrokken besluitvormers zelf wel voldoende in staat om de op hen uitgeoefende druk om te zetten in geïntegreerde stadsvernieuwings- en andere ruimtelijke-ordeningsplannen?

Gegeven de ruimte-eisen vanuit met name de woningnood, is het nog maar de vraag hoe belangrijk de bijdrage van de stadsvernieuwing kan zijn ten opzichte van andere beleidsalternatieven. Hoe groot is voor de betrokken besluitvormers de werkelijke bijdrage van de stadsvernieuwing in de diverse ruimte-claims ten opzichte van het bouwen op open plekken binnen de bestaande stad, stadsuitbreidingsmogelijkheden of overloopbeleid?

⁸ Idem, par. 4.3.2.

⁹ Yap Hong Seng, *Stadsvernieuwing en stedelijke processen*, Deel III van het *Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok I: Gebouwde omgeving*. (Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam) 1980, p. 61.

In hoeverre sturen de politieke conflicten/schade, subsidie-regelingen, respectievelijk subsidievoorwaarden en procedures e.d. in de stadsvernieuwing van dit moment de betrokken besluitvormers eerder in de richting van de niet-stadsvernieuwingsalternatieven? In hoeverre sturen dezelfde oorzaken binnen het stadsvernieuwingsgebeuren eerder in de richting van kaalslag/nieuwbouw dan van behoud en herstel en de woonfunctie boven andere bestemmingen? In hoeverre wordt in het kader van de stadsvernieuwing slechts aandacht geschonken aan een beperkt aantal buurten (met name ISR-projecten in negentiende eeuwse wijken), wat ten koste gaat van de aandacht elders (negentiende eeuwse wijken die niet ISR-geschikt te maken zijn, binnenstad, 20-40-gordel)?

In Afdeling C en in konkluderende zin in Afdeling D zal dit uitgebreide complex van vragen aan de orde worden gesteld. Daarbij gaan we uit van de gedachte dat ook op dit beleidsveld de keuzes eerder en met stelselmatiger inspanning op de gemakkelijker oplossingen vallen, dat wil zeggen: daar, waar de financiën het gunstigst zijn, waar de minste overlegprocedures en juridische stappen nodig zijn en deze snel kunnen worden gezet, waar men zo weinig mogelijk openlijke conflicten met andere instituties ontmoet en waar de meeste 'eer' mee valt te behalen. Het onderzoek richt zich aan het einde van Afdeling C vooral op de bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeentebesturen van de grote gemeenten en de departementen op Rijksniveau, die samenhangen met de financiële verhoudingen. De effecten van deze feitelijke bestuurlijke verkaveling van taken en bevoegdheden op de binnengemeentelijke organisatie en de relaties met particuliere of semi-publieke instituties worden met name in dit licht aan de orde gesteld. Een groot aantal institutionele knelpunten op het terrein van de stadsvernieuwing wordt vervolgens in Afdeling D afgezet tegen de formele prioriteitstelling. Deze beoordeling laat nadrukkelijk de mogelijkheid open dat de formele prioriteiten binnen de stadsvernieuwing in feite voor alle betrokken instituties een dermate complexe patstelling opleveren, dat bij de gegeven woningnood en de bestuurlijke (subsidie-)verhoudingen veel meer bestuurlijke aandacht gaat (of blijft) liggen op andere, gemakkelijker oplossingen dan stadsvernieuwing (bijvoorbeeld: het verdichtingsbeleid en het zoeken naar en bouwen in aanvullende grootstedelijke bouwlokaties of overloop).

AFDELING B. ONTWIKKELINGEN IN HET OFFICIEEL GEFORMULEERDE BELEID

Inleiding bij afdeling B

Overeenkomstig de opdracht en de toelichting daarop, moet het startpunt van deze case-study liggen in het officieel geformuleerde beleid. Het officieel geformuleerde beleid van dit moment is een produkt van historische ontwikkelingen in deze beleidssector. Daarom vereist een goed begrip van het officieel geformuleerde stadsvernieuwingsbeleid in 1982 een korte terugblik op wat hieraan is voorafgegaan. Een dergelijke korte historische hoofdlijn maakt bovendien duidelijk hoe verschillende accenten zijn aangebracht op verschillende tijdstippen, in verschillende situaties, door verschillende bestuurders en bestuurlijke lichamen.

Uit de probleemformulering aan het einde van de vorige Afdeling kan worden opgemaakt dat Afdeling B dienstbaar is gemaakt aan Afdeling C. De beschrijving pretendeert niet een volledig beeld te geven van de ontwikkelingen in het officieel geformuleerde beleid. Het doel ligt veeleer in een zo goed mogelijke presentatie van de spanningen tussen het officieel geformuleerde beleid van Afdeling B en de institutionele knelpunten in Afdeling C.

Afdeling B bestaat uit twee hoofdstukken. In Hoofdstuk 4 geven wij zeer kort aan welke belangrijke ontwikkelingen wij zien in het stadsvernieuwingsdenken in deze eeuw. Bij deze beschrijving hebben wij gebruik gemaakt van de verschillende goede overzichten die over de geschiedenis van het stadsvernieuwingsdenken beschikbaar zijn.¹ Door het beschrijven van deze hoofdlijnen krijgt het officieel geformuleerde beleid van dit moment in Hoofdstuk 5 meer reliëf. In dat hoofdstuk ligt het accent niet langer op *de visie* op het te voeren stadsvernieuwingsbeleid, maar wordt de aandacht verschoven naar de recente ontwikkelingen bij de totstandkoming van *regelingen en organisatorische kaders*.

¹ Vergelijk vooral:

- Elshof, P., *Stadsvernieuwing als ruimteordening door het kapitaal*. (Ekologische Uitgeverij, Amsterdam) 1976;
- Priemus, H., *Stadsvernieuwing. Problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978;
- Deben, L. & J. van der Weiden, *Stadsvernieuwing, een sociologisch trendrapport*. (Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Sociologie en Gebouwde Omgeving, Amsterdam) 1979;
- Bussink, F. L., *Plannen voor stadsvernieuwing. Een studie over de verhouding tussen planning en recht*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1980; en
- Yap Hong Seng, *Stadsvernieuwing en stedelijke processen. Deel III van het Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1: Gebouwde Omgeving*. (Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam) 1980.

Hoofdstuk 4. De aanloop tot het huidige stadsvernieuwingsdenken

4.1. Sociale sanering door krotopruijing

In de periode voor de Tweede Wereldoorlog en erna tot aan de zestiger jaren bestaan de stadsvernieuwingsactiviteiten van de overheid vrijwel uitsluitend uit het opruimen van krotten. Slechts in incidentele gevallen is er sprake van vernieuwing of vervangende nieuwbouw van woningen. Wanneer er nieuw gebouwd wordt, betreft het vooral bedrijfsgebouwen of openbare werken in of aan de rand van de binnenstad, bijvoorbeeld voor verkeersdoorbraken of city-vorming.

De krotopruijing in de eerste helft van deze eeuw door met name gemeentelijke overheden moet geplaatst worden tegen de achtergrond van de angst voor de gevolgen van de slechte medisch-hygiënische toestanden en de emancipatiebeweging van de arbeidersbeweging voor diegenen die langs de woonkant geknecht werden. Vooral de slechte medisch-hygiënische omstandigheden en de angst bij goeude burgers voor epidemieën spelen een grote rol. Rond 1930 gaat men de term 'saneren' gebruiken en ook 'sociaal saneren'. Niet alleen de lichamelijke sanering, maar ook normen over moraal, ontucht, burenen-onenigheid, invloed van 'slechte voorbeelden' in de direkte omgeving spelen hierbij een rol. Bepaalde buurten worden gezien als centra voor ziekten, armoede en misdaad. Door veranderingen aan te brengen in de bouwkundige structuur, wordt getracht de sociale structuur van deze buurten weer op orde te brengen.¹

De initiatieven van de kant van de overheid beperken zich tot een aantal gemeentelijke saneringsplannen. Doordat het Rijk weigert om met financiële bijdragen en wettelijk instrumentarium te ondersteunen, worden deze plannen vaak niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Het gebrekkige juridische instrumentarium van de gemeenten is gebaseerd op de uit 1901 stammende, in 1931 gewijzigde Woningwet. Buiten krotopruijing, bevat deze wet echter geen bepalingen voor de bebouwde kom, maar beperkt zich tot stadsuitbreidingsplannen.

Na de Tweede Wereldoorlog is er wel sprake van een intensieve Rijksbe-moeienis, in de vorm van vele plannen in het kader van de wederopbouw (op basis van de Wederopbouwwet, die in de periode 1950–1970 van kracht is). Het beleid richt zich echter, op de platgebombardeerde delen van binnensteden na, op uitbreidingsgebieden. Alle aandacht en middelen zijn gericht op *stadsuitbreiding*.² Wel komen in de loop der vijftiger jaren vanuit gemeentelijke kringen (waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) enige publikaties omhoog, die de vernieuwing in de vorm van krotopruijing willen verbreden tot een meer algehele stede-bouwkundige aanpak. Daarbij spelen werkgelegenheidsargumenten een belangrijke rol.³ In de nadagen van de wederopbouw-fase in Nederland wordt aangenomen dat de woningnood op niet al te lange termijn zal zijn opgelost. Er bestaat vrees voor massale werkloosheid in de bouw, als gevolg van de teruglopende

¹ Elshof, P., *Stadsvernieuwing als ruimte-ordening door het kapitaal*. (Ekologische Uitgeverij, Amsterdam) 1976, pp. 74–75;

Deben, L. & J. van der Weiden, *Stadsvernieuwing, een sociologisch trendrapport*. (Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Sociologie en Gebouwde Omgeving, Amsterdam) 1979, pp. 44–45; en

Yap Hong Seng, *Stadsvernieuwing en stedelijke processen*. Deel III van het *Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1, Gebouwde Omgeving*. (Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam) 1980, pp. 2–3.

² *Derde nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 2: Verstedelijkingsnota, deel 2a: Beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit*. (Tweede Kamer, zitting 1975–1976, 13.754, nrs. 1–2, p. 68.

In het vervolg geciteerd als 'Verstedelijkingsnota, 1976'.

³ Bussink, F. L., *Plannen voor stadsvernieuwing. Een studie over de verhouding tussen planning en recht*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1980, pp. 28–29.

opdrachten. Een omvangrijke stadsvernieuwingsoperatie zou in tweeërlei opzicht uitkomst kunnen bieden voor problemen: verouderde woningen worden omgezet in nieuwbouw, samen met het behoud van werkgelegenheid in de bouw.

De haalbaarheid van deze operatie bij de direkt betrokkenen speelt slechts een ondergeschikte rol. Hun ambities zijn sterk doordrongen van het ideaal van de middenklasse: een huisje met tuin in een dorp of in één van de suburbs. Zij streven naar iets dat hierop lijkt. Dit is in veel uitbreidingsgebieden bij de grote steden herkenbaar. Naast de programma's in uitbreidingsgebieden, wordt volgens Bussink het krotopruimingsbeleid van voor de Tweede Wereldoorlog nog jarenlang voortgezet. Wél ligt het begin van de financiële Rijkssteun bij de saneringsplannen in de vijftiger jaren.⁴

4.2. Rekonstruktie van binnensteden: de woonbuurt moet wijken

In de loop der zestiger jaren neemt de belangstelling van de Rijksoverheid voor ontwikkelingen binnen de grote steden langzamerhand toe.⁵ In het verlengde van al eerder in gemeentelijke kringen gewijzigde opvattingen, wordt – naast de term 'sanering' (wat zo ongeveer een synoniem is geworden voor sloop en kaalslag) – het begrip *rekonstruktie* geïntroduceerd. Deze term wordt omschreven als 'de verbetering van de bebouwde kom of gedeelten daarvan; in het algemeen gericht op een adequate functie van de centra voor de zich uitbreidende nederzettingen'. Op de achtergrond van de rekonstruktie-doelstelling spelen op bewoners gerichte sociale doelstellingen nauwelijks een rol, wat bij krotopruimingsprogramma's in een aantal gevallen wél het geval was. De hoofdredenen bestaan uit stedenbouwkundige doelen, gericht op de versterking van de binnenstad door de creatie van een aantal cityfuncties. Oude woonbuurten moeten wijken voor verkeersdoorbraken. Steden met een historische binnenstad genieten belangstelling in de vorm van restauratie van monumenten. In dit beleid, dat gericht is op de rekonstruktie van de binnenstad, ziet de overheid volgens Elshof het bedrijfsleven als een belangrijke kompaan en spelen volkshuisvestingsdoelstellingen en de belangen van bewoners nauwelijks mee.⁶ Het volkshuisvestingsbeleid beperkt zich voornamelijk tot een begeleiding en subsidiëring van partikuliere activiteiten in uitbreidingsgebieden.

Toch duurt het nog tot het eind der zestiger jaren voordat het Rijk deze aandacht voor de rekonstruktie van binnensteden hard maakt in de vorm van subsidie-regelingen: het 'Besluit Bijdragen Reconstructie- en Saneringsplannen' (de zogenoemde '80%-regeling'; deze is aanvankelijk verbonden met de sloop van panden) en de 'Beschikking Bijdragen voor Voorzieningen ten behoeve van het Wegverkeer en het Openbaar Vervoer in en om de Steden'. Bussink wijst erop dat ondanks de instelling van de zgn. 80%-regeling er geen krachtige stimulering van krotopruiming en sanering plaatsvindt. De Rijksoverheid zal dit pas actief gaan stimuleren wanneer de woningnood voorbij is. Het primaat voor de oplossing van de woningnood betekent uitstel van de krotopruiming en de saneringsoperatie.⁷ Dat doelstellingen op het terrein van de volkshuisvesting nauwelijks een rol spelen bij deze verschuiving in aandacht van het Rijk voor de problematiek van binnensteden, blijkt uit de Tweede Nota op de Ruimtelijke Ordening uit 1966. In deze Nota is de voorkeur voor stadsuitbreiding als belangrijkste wapen tegen woningnood en als hoofdpunt van volkshuisvestingsbeleid ingeruild voor het idee van zogenoemde 'gebundelde dekoncentratie'. Het beleid van de 'gebundelde dekoncentratie' is erop gericht om de bevol-

⁴ Bussink, F. L., 1980, o.c., pp. 28–29.

⁵ Verstedelijkingsnota, 1976, o.c., p. 68.

⁶ Elshof, P., 1976, o.c., pp. 75–76, 127.

⁷ Bussink, F. L., 1980, o.c., pp. 29–32.

kingsgroei en de uit de steden wegtrekkende bewoners op te vangen in een aantal zogenaemde 'groeikernen' en de verdere uitbreiding van een aantal middelgrote steden. Deze plaatsen zijn ruimtelijk gescheiden door zogenaemde 'bufferzones' van groen. Volgens Steigenga kenmerkt dit beleid zich door een onuitgesproken anti-urbanisatie tendentie in de politieke stellingname met betrekking tot de problematiek van de verstedelijking. Hij omschrijft dit als een voorkeur voor oude spreidings- en nederzettingvormen: kleine en middelgrote steden; het afremmen van bevolkingsconcentraties, een voorkeur voor decentralisatie en een voorkeur voor municipaal korporatisme.⁸ Volgens Elshof is hier niet zozeer sprake van de vorming van een ruimtelijke structuur met verspreide kleine steden en middelgrote steden, maar veeleer van een spreiding van afzonderlijke functies van de grote agglomeraties in de ruimte. De groeikernen zijn geen steden in de oude betekenis van het woord, maar van de centra van de agglomeraties afgescheiden concentraties van woon- en consumptie-activiteiten.

Met de gevolgen van deze ruimtelijke scheiding van functies worden we dagelijks gekonfronteerd, via de lange rijen rijdend en stilstaand woon/werkverkeer. De groeikernen zouden plaats moeten bieden aan een deel van de bevolking uit de oudere woonbuurten van steden. De grote gemeenten wijzen er steeds op dat de stadsvernieuwing onmogelijk van de grond kan komen als een deel van de bevolking niet in de overloopgemeenten opgevangen wordt. Deze overloop lijkt zeer selectief te gaan verlopen en beperkt zich voornamelijk tot redelijk welgestelde gezinnen met kinderen. Andere groepen krijgen de kans niet of willen niet.

4.3. *Rehabilitatie versus rekonstruktie*

Eind zestiger jaren verschijnen in Amsterdam de eerste stadsvernieuwingsplannen voor oude woonbuurten. Tegelijkertijd worden dan, naast de sanering en rekonstruktie, andere vormen van stadsvernieuwing bepleit, namelijk rehabilitatie, verbetering, instandhouding en het aanbrengen van voorlopige voorzieningen. In plaats van kaalslag en nieuwbouw (waarbij de nieuwbouw vaak geen woningen betreft) worden voor bepaalde stadsvernieuwingsbuurten maatregelen gekozen, waarbij verbetering van de bestaande bebouwing voorop staat en de bestaande bestemming en structuur van een gebied zoveel mogelijk gehandhaafd blijven.⁹ Het Rijk volgt deze ontwikkelingen schoorvoetend. Dit blijkt uit het feit dat pas in 1971 deze methode van stadsvernieuwing financieel wordt erkend bij de instelling van de subsidieregeling 'Beschikking Geldelijke Steun Rehabilitatie'. Deze regeling wordt per 1 januari 1977 vervangen.

Bij deze langzaam toenemende verantwoordelijkheid van het Rijk voor de stadsvernieuwing komt op landelijk niveau ook de discussie over de richting en aanpak ervan goed op gang. Volgens Bussink¹⁰ vindt er eind zestiger jaren een konfrontatie van opvattingen plaats op een tweetal fronten. De eerste betreft het stadsvernieuwingsproces in de oude woonwijken. De gemeenten worden steeds meer gekonfronteerd met de wensen en acties van bewonersgroepen. Zeker wat betreft het beleid in de oudere woonwijken kunnen gemeenten zich steeds minder veroorloven om de wensen van deze bewonersgroepen te negeren. Yap Hong Seng noemt enkele achtergronden van het groeiend verzet tegen het op grote schaal slopen van woningen:¹¹ de voortdurende woningnood in de grote steden, de achteruitgang in besteedbaar inkomen bij verhuizing van een oude naar een nieuwbouwwijk, buurtbinding, afkeer van de na-oorlogse nieuwbouw,

⁸ Geciteerd via Elshof, P., 1976, o.c., pp. 127-128.

⁹ Bussink, F. L., 1980, o.c., p. 11; Elshof, P., 1976, o.c., p. 76.

¹⁰ Bussink, F. L., 1980, o.c., pp. 32-34.

¹¹ Yap Hong Seng, 1980, o.c., p. 4.

weerstand tegen de kapitaalvernietiging als gevolg van de sloop van woningen en de achterdocht jegens deskundigen. Dit alles moet geplaast worden tegen de golf van bewustwording, democratisering en veranderingen in het normenstelsel, die aan het einde van de zestiger jaren ontstaat. De centrale vraag hierbij is of stadsvernieuwing primair op woningen, de woonbuurt, of de bewoners gericht moet zijn.¹²

De tweede konfrontatie richt zich op de toekomst van de binnenstad. In het rapport 'Steden in steigers' van een Commissie uit de Sociaal-Economische Raad wordt gepleit voor herstructurering van het stadscentrum middels rekonstruktie van de daaromheen liggende wijken, ten behoeve van kantoren, winkels en verkeervoorzieningen. In het Jaarverslag van de Rijks Planologische Dienst uit 1968 wordt daar een geheel andere visie tegenover geplaast. De binnenstad moet niet alleen een economisch, maar ook een sociaal-kultureel brandpunt zijn. Bovendien moet de binnenstad als een thuis voor de bewoners van de stad functioneren.

Ondanks de toegenomen bemoeienis met de stadsvernieuwing op Rijksniveau en het op gang komen van een forse gedachtenwisseling bij een aantal (semi-)overheids-/departementale instanties als Rijks Planologische Dienst en Centrale Directie voor de Volkshuisvesting, blijft in het begin van de zeventiger jaren het beleid voor de binnensteden onder de ministers Schut en Udink geïnspireerd door eerdergenoemde expansie-opvattingen van cityfuncties. Voor wat betreft de oudere woonwijken blijven stedenbouwkundige opvattingen die de woningen zelf betreffen, domineren boven visies op bewoners en woonomgeving.

4.4. De huidige stand van zaken: concentratie van beleid op woonomgeving en oude wijken; de Verstedelijkingsnota en het Structuurschema Volkshuisvesting

Pas midden zeventiger jaren, onder het Kabinet Den Uyl, wordt expliciet uitgesproken dat het stadsvernieuwingsbeleid van de Rijksoverheid zich gaat concentreren op de oude woonwijken. In de begin 1976 gepresenteerde Verstedelijkingsnota¹³ formuleert de regering de algemene lijnen van het stedelijk inrichtingsbeleid:

a. herstel, behoud en verbetering van het woon- en leefklimaat, met name in de verouderde woongebieden, worden nagestreefd door

- de nadruk te leggen op herstel, behoud en versterking van de woonfunctie van deze gebieden;

- behoud van een gezond economisch voorzieningenniveau en bevordering van voorzieningen in de verzorgende sektor, onder meer voor onderwijs en recreatie;

- tegengaan van een sterke verlaging van de woningdichtheden (waar verbetering niet mogelijk is, vindt herbouw plaats in dichtheden van ca. 40 à 60 woningen per hectare; in de vier grote steden in dichtheden van ca. 80 à 100 woningen/ha). Dit standpunt over hoge dichtheden in de vier grote steden speelt zo'n essentiële rol in de stadsvernieuwingsdiskussie op allerlei overheidsniveaus dat we deze standpuntbepaling in de Verstedelijkingsnota uitgebreider willen toelichten.

De Verstedelijkingsnota¹⁴ meldt een lage woningdichtheid in het stadscentrum (20 à 30 woningen/ha); in de direkt daaromheen liggende wijken kunnen die dichtheden oplopen tot meer dan 150 woningen/ha zogenaamd 'zuiver

¹² Deze drie alternatieven worden suksessievelijk verdedigd door minister Schut in de publikatie *'De toekomst van het oude woningbestand'* uit 1968; door de Tweede-Kamer-fractie van de Partij van de Arbeid in *'Nieuw wonen in oude wijken'* uit 1968; en door Koopmans in het in opdracht van het Ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk geschreven *'Krotopruiming en sanering in maatschappelijk perspectief'* uit 1967.

Vgl. Bussink, F. L., 1980, o.c., p. 32.

¹³ Deze passages onder a) tot en met h) komen grotendeels uit de Verstedelijkingsnota, 1976, o.c., pp. 238-239 en 149-190.

¹⁴ Verstedelijkingsnota, 1976, o.c. pp. 55, 70-71.

woongebied' (hoewel die afneemt door een verlies van woningen); daarna neemt de dichtheid af in de richting van de rand van de stad (30 à 50 woningen/ha) en de suburbane kernen (15 à 30 woningen/ha). Een optimale dichtheid is volgens de Nota in zijn algemeenheid niet te geven, omdat dichtheden samenhangen met stedenbouwkundige vormgeving, zoals de totale omvang van het stadslichaam, de aanwezigheid van zogenoemde 'groene oasen' in de stad en het weren van verkeer uit binnensteden. De Verstedelijkingsnota zoekt het meer in het afzetten tegen bestaande dichtheden in wijken: een grote daling van de woningdichtheid zal sociale problemen oproepen, onder meer door de ingreep in het samenlevingsverband en het wegvallen van het draagvlak voor voorzieningen in de stadsvernieuwingswijken (eventueel versterkt door de dalende gemiddelde woningbezetting).

Naast deze sociale nadelen, noemt de Verstedelijkingsnota ook ruimtelijke nadelen van lage dichtheden: grotere aanspraak op schaarse ruimte, toenemende afstand tussen wonen en voorzieningen, respectievelijk wonen en werken, en de minder functionele gebruiksmogelijkheden van het openbaar vervoer;

- herinrichting van stedelijke gebieden in verblijfsgebieden en verkeersruimte.

b. Een beperking van de bevolkingsoverloop uit steden:

- het woningtekort in de stadsgewesten wordt beperkt door de woningbouw mogelijkheden van de steden en van hun directe omgeving uit te buiten en door het woningverlies door stadsvernieuwingsactiviteiten te beperken;

- het woonmilieu in de stadsgewesten wordt verbeterd door herstel, behoud en versterking van de woonfunctie in de bestaande stedelijke gebieden en door nieuwe woongebieden binnen de stadsgewesten tot ontwikkeling te brengen, die niet te groot worden opgezet, gevarieerde dichtheden hebben en in een niet te snel tempo worden gebouwd.

c. Vergroting van de keuzevrijheid bij het wonen, vooral van degenen voor wie deze keuzevrijheid het geringst is, wordt nagestreefd door

- voldoende sociale woningbouw te realiseren, zowel in oude als in nieuwe wijken;

- bij verbetering de belangen van de huidige bevolking in het oog te houden.

Daarnaast worden een aantal algemene lijnen uitgezet, die

d. de afstand tussen wonen en werken binnen de stadsgewesten moeten beperken;

e. de levendigheid van de binnensteden moeten versterken;

f. de groei van de mobiliteit binnen de stadsgewesten moeten beperken;

g. verbetering van de recreatiemogelijkheden binnen of in de nabijheid van de stadsgewesten moeten bevorderen; en

h. de open ruimten en de economische of landschappelijk waardevolle gebieden moeten beschermen.

Vanaf dat moment staan in het officieel geformuleerde beleid niet alleen slechte woningen en een verouderde woonomgeving centraal, maar vooral de maatschappelijke omstandigheden van de bewoners in de buurten. Daarin past de grotere rol die aan de bewoners zelf wordt toebedacht en de visie op het stadsvernieuwingsproces: meer rehabilitatie in plaats van sanering; geen grootscheepse kaalslag, maar een kleinschalige, gefaseerde aanpak; veel sociale woningbouw in de oudere buurten; het streven naar betaalbare huren, etc. Later worden deze elementen uitgedrukt in de metafoor 'Bouwen voor de buurt'.

Van belang voor het stadsvernieuwingsproces is de nadere uitwerking van de visie van de Verstedelijkingsnota in het Structuurschema Volkshuisvesting uit 1977. Dit structuurschema speelt een belangrijke rol in de formele prioriteitstelling in de periode van ons onderzoek. Daarom gaan wij er hier

– thema-gewijs – uitgebreider op in. Uiteraard spitsen wij dit toe op de relevante uitgangspunten voor de grote steden.¹⁵

1. De bouwlokaties

Met betrekking tot de verdeling van de woningproductie over de kernen is het regeringsbeleid erop gericht dat:

- de woningbouw in groeikernen en groeisteden in komende jaren een aanzienlijk en nog toenemend deel zal uitmaken van de totale woningproductie;
- in de vier grote steden – om woningverliezen door stadsvernieuwingsactiviteiten te compenseren – zoveel mogelijk woningen zullen worden gebouwd op terreinen die thans nog geen woonfunctie hebben, voor zover dat met betrekking tot het stedelijk inrichtingsbeleid verantwoord is;
- in grotere kernen een woningproductie tot stand komt die overeenkomt met de trendmatige groei van de vraag, exclusief de groei die zou voortkomen uit een binnenlandse migratie, die strijdig zou zijn met het ruimtelijk beleid;
- in kleinere kernen de vraag naar woningen zal afnemen, door het bevorderen van de aantrekkelijkheid van die kernen, welke zijn aangewezen om de toenemende woningvraag op te vangen.

2. Samenstelling nieuwbouw naar koop- of huurwoningen.

Wat betreft de samenstelling van de nieuwbouw wordt er een sterk aksent gelegd op koopwoningen. Dit geldt niet alleen voor groeikernen en groeisteden, maar ook het aandeel van de koopwoningen in de grote steden zou aanzienlijk moeten worden opgevoerd.

3. Woning, woonvorm en woonmilieu.

a. Algemene uitgangspunten.

Voor het beleid met betrekking tot het bouwen of verbeteren van woningen en het inrichten of herinrichten van woonmilieus geeft de Structuurschets de volgende uitgangspunten:

- stadsvernieuwing en stadsuitbreiding worden ontwikkeld in onderlinge samenhang en wisselwerking met aandacht voor en – waar nodig – bijsturing van de processen welke zich in het woningbestand en in het bewonen daarvan aftekenen;
- verschraling en ontmenging van stadswijken wordt tegengegaan en functionele en ruimtelijke verscheidenheid wordt bevorderd, zowel binnen stedelijke milieus als tussen deze milieus onderling;
- planning aan de basis, dat wil zeggen op gemeentelijk niveau, wordt bevorderd ten einde het inspelen op plaatselijke verhoudingen mogelijk te maken; zij heeft plaats onder toezicht van de Provincie binnen de richtlijnen van de Rijksoverheid;
- deze richtlijnen zijn meer indicatief dan dwingend, om plaatselijke toepassing – aangepast aan plaatselijke omstandigheden – mogelijk te maken;
- de meeste aandacht verdienen de steden en met name de grote steden, de groeisteden en de groeikernen, omdat zich daar de problemen het meest klemmend voordoen; dit betekent niet dat de problemen van kleinere steden en dorpen worden gebagatelliseerd.

b1. Het oude woningbestand.

Met betrekking tot de instandhouding en verbetering van het oude woningbestand van voor de Tweede Wereldoorlog gelden de volgende richtlijnen in de Structuurschets:

- terwille van het in stand houden van bestaande sociale en ruimtelijke milieus zal bij stadsvernieuwing bij voorkeur worden gestreefd naar verbetering van woningen en hun omgeving; slechts indien verbetering technisch niet mogelijk of economisch niet meer verantwoord is, dient afbraak en vervanging plaats te hebben;

¹⁵ De hierna opgenomen passages zijn afkomstig uit het Structuurschema Volkshuisvesting, Tweede Kamer, zitting 1976–1977, 14.435, nrs. 1–2, pp. 98–101.

- in gevallen waar het niet mogelijk is binnen kort tijdsbestek zowel bouwtechnische als woontechnische verbeteringen uit te voeren, zal worden gekozen voor *gefaseerde verbetering*; daarbij wordt aanvankelijk volstaan met de noodzakelijke technische verbeteringen, vooruitlopend op later uit te voeren verbetering van het wooncomfort;
- in gevallen waar de technische kwaliteit ingrijpende verbetering *niet* verantwoord doet zijn, maar waar de plaatselijke omstandigheden afbraak op zeer korte termijn eveneens ongewenst maken, zal – indien de noodzaak van afbraak binnen 10 jaar vaststaat – worden volstaan met *voorlopige instandhouding*, dat wil zeggen het verrichten van achterstallig onderhoud en – indien noodzakelijk – het aanbrengen van enkele primaire (in het bijzonder hygiënische) verbeteringen;
- vervangende nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden moet aan de volgende eisen voldoen:
 - afbraak moet spoedig worden gevolgd door nieuwbouw;
 - nieuwbouw moet naar maat en schaal passen in de omgeving;
 - wat de bestemming en toewijzing betreft moet met voorrang rekening worden gehouden met de belangen van aanwezige bewoners;
 - waar zulks zinvol is, moeten ook andere bestemmingen opgenomen (kunnen) worden;
- waar vervanging van grote aantallen woningen onvermijdelijk is, dient fasegewijze uitvoering te worden nagestreefd, ten einde herhuisvesting van bewoners van af te breken woningen in gereedkomende nieuwbouw mogelijk te maken. Dit betekent een keuze tegen een grootscheepse aanpak en een sterke voorkeur voor een kleinschaliger gefaseerde aanpak van de stadsvernieuwingsproblematiek. In 'Vernieuwde Stad'¹⁶ van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden als voordelen van een kleinschalige werkwijze genoemd:
 - de projecten kunnen gemakkelijker op tijdschema worden gezet, getemporiseerd;
 - de zaken kunnen sneller worden bijgestuurd;
 - ingrepen op kleine schaal worden beter 'verwerkt', kunnen gemakkelijker door de bevolking worden herkend en gevolgd;
 - door het inzetten van 'genezing' op vele punten tegelijk krijgen de bewoners en andere belanghebbenden sneller het vertrouwen terug in hun buurt en in de mensen die verantwoordelijk zijn voor wat er met de buurt gebeurt;
 - onderdelen kunnen tot uitvoering komen, zonder dat alle problemen van een gehele wijk tegelijkertijd behoeven te worden opgelost.

In het kader van de kleinschalige aanpak is volgens 'Vernieuwde Stad' de subsidiëring door het Rijk met name gericht op:

- woningverbeteringsprojecten, zowel in de woningwet- als in de particuliere sektor;
- bouwplannen voor terreinen die hun oorspronkelijke functie hebben verloren of waar door andere oorzaken gaten zijn ontstaan; deze plannen worden bij voorkeur gericht op herstel en versterking van de woonfunctie van de betrokken wijken;
- bouwplannen voor open gaten in straatwanden, ter vervanging van krotten (...);
- plannen voor de aanpassing van andere gebouwen dan woongebouwen, die hun functie hebben verloren (bijvoorbeeld fabrieken, kantoren, kloosters), ten behoeve van woondoeleinden of andere gewenste nieuwe functies.

b2. De woningvoorraad van na 1940.

Achteruitgang van het na-oorlogse woningbezit moet worden voorkomen, respectievelijk tegengegaan. Daartoe gelden de volgende richtlijnen:

¹⁶ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Vernieuwde Stad 1978. Overzicht van de regelingen, beschikkingen en wettelijke instrumenten van de Rijksoverheid op het gebied van de stadsvernieuwing*. (Staatsuitgeverij, Den Haag) Najaar 1978, pp. 44–45.

- mogelijkheden dienen te worden onderzocht om de bewoners meer te betrekken bij het beheer van deze woningen en/of meer vrij te laten in het zelf aanbrengen van verbeteringen in de zin van aanpassing aan hun behoeften;
- waar zich in de na-oorlogse woningen – met name in die uit de eerste jaren na de oorlog –, reeds ernstige bouw- en/of woontechnische gebreken voordoen, zullen deze worden verbeterd.

b3. De nieuw te bouwen woningen.

Bij het ontwerpen van nieuwe wooncomplexen, hetzij ter vervanging in oude woongebieden, hetzij in nieuwe woongebieden, gelden de volgende richtlijnen:

- gestreefd zal worden naar verscheidenheid in woninggrootte om aan verschil in woonbehoeften van bewoners tegemoet te komen; daarbij dient de samenstelling van de reeds bestaande woningvoorraad mede in aanmerking te worden genomen;
- naast verscheidenheid in grootte zal ook verscheidenheid in woningtypen (woningindeling en bestemming van ruimten) worden nagestreefd;
- gezocht zal worden naar oplossingen welke efficiënt zijn, zowel uit een oogpunt van bouwtechniek en bouwkosten als van in beslag te nemen ruimte.

b4. De bouwkosten van de woningen.

Met het oog op een woonvoorziening tegen aanvaardbare prijzen gelden de volgende richtlijnen:

- bouwplannen voor nieuwbouw, vervangende nieuwbouw en woningverbetering dienen kostenbewust te worden ontworpen;
- er dient een goede verhouding te worden nagestreefd tussen de kwaliteitseisen en de beschikbare financiële middelen;
- deze verhouding dient tijdens het planproces voortdurend in het oog te worden gehouden in het overleg tussen de betrokken partijen.

c1. Kwaliteitsbeleid inzake woonvorm en woonomgeving.

Bij het beleid inzake het beheer en de toepassing van woonvormen en de inrichting of herinrichting van de woonomgeving staat het bevorderen van de leefbaarheid van bestaande woongebieden centraal. Het beleid is daartoe in het bijzonder gericht op:

- het in stand houden en creëren van verscheidenheid in woonmogelijkheden ter wille van de keuzevrijheid van alle groepen van de bevolking;
- het bevorderen en waar nodig verbeteren van de leefbaarheid van de naaste omgeving van de woningen, onder meer voor wat betreft onderhoud, milieuhygiëne, verkeers- en parkeermogelijkheden, verblijfruimte, e.d. Dit beleid vertoont verschillende aksenten naar gelang het gaat om vooroorlogse, na-oorlogse en/of nog tot stand te brengen woongebieden.

c2. De woonvorm en woonomgeving van vooroorlogse en oudere woongebieden.

Maatregelen met betrekking tot het in stand houden, verbeteren, of vervangen van vooroorlogse woningen zullen steeds gepaard gaan met overeenkomstige maatregelen ten aanzien van de woonomgeving, zoals:

- het verbeteren van de onderhoudstoestand;
- het verbeteren van verblijfs- en recreatieve mogelijkheden in openbare en gemeenschappelijke (semi-openbare) buitenruimten;
- het verbeteren van de verkeersleefbaarheid door verhoging van veiligheid en het voorzien in de parkeerbehoeften;
- waar mogelijk het betrekken van bewoners bij de te nemen maatregelen en het te voeren beheer;
- het benutten van ruimtelijke, architectonische of andere gegevens voor zover zij ertoe kunnen bijdragen aan de betrokken buurt of wijk na verbetering een eigen karakter te verlenen.

c3. Woonvorm en woonomgeving: na-oorlogse woongebieden. Maatregelen zullen worden bevorderd, welke tegemoetkomen aan bezwaren van de veelal eenzijdige opbouw van na-oorlogse woongebieden, vooral in de grote steden. Tot dergelijke maatregelen worden gerekend:

- het bij voorrang huisvesten van gezinnen met jonge kinderen in eengezinshuizen of in woningen op de benedenste etage van meergezinshuizen;
- het bezien van mogelijkheden om ook in bestaande wijken huisvesting te bieden aan 'vergeten' bewonersgroepen, zoals bejaarden, minder validen, alleenstaanden, e.a.;
- het verrichten van 'herwaarderingsonderzoek' in na-oorlogse woonwijken waar relatief veel hoogbouw is toegepast, ten einde na te gaan welke mogelijkheden er zijn tot het aanpassen van de woonomgeving aan eigentijdse behoeften van de bewoners;
- het bevorderen van de verkeersleefbaarheid in deze gebieden (veiligheid en parkeervoorzieningen), met name in de eerste na-oorlogse wijken en daar waar veel hoogbouw is toegepast;
- waar mogelijk het betrekken van de bewoners bij de te treffen maatregelen.

Lambooy heeft hiervoor¹⁷ in zijn behandeling van de beleidsstukken over de Nederlandse ruimtelijke ordening vanuit de Rijksoverheid gewezen op het zgn. 'drieslagstelsel'. Dit omvat de volgende elementen.

1. het opvangen van de bevolkingsgroei en -spreiding in de Randstad in 'nieuwe kernen' binnen stadsgewesten (overloop);
2. bevordering van spreiding naar perifere regio's (spreidingsbeleid);
3. de stimulering van rekonstruktie en sanering in de binnensteden (stadsvernieuwingsbeleid).

In de Derde Nota, waarvan de Verstedelijkingsnota deel uitmaakt, is dit 'drieslagstelsel' behouden, maar zijn de aksenten in het formele beleid volgens Lambooy verschoven. Er komt meer nadruk op de steden, zelfs een stadsvriendelijke visie. Ondanks die aandacht blijft er volgens hem toch veel aandacht voor het 'drieslagstelsel', omdat men daarvan toch vooral een oplossing van de woningnood verwacht.¹⁸

Een tweede hoofdlijn vormt de prioriteit voor de (woon)buurten en de buurtverbetering, in plaats van een stedelijke-struktuurverbetering. In navolging van Burie c.s. onderscheidt Yap Jong Seng stedelijke-struktuurverbetering van buurtverbetering.¹⁹ Stedelijke-struktuurverbetering heeft betrekking op een stadsdeel, de gehele stad of een stedelijk gebied. Het hiervoor genoemde city-georiënteerde beleid zal in de ogen van de voorstanders van dit beleid vooral geïnterpreteerd worden als stedelijke-struktuurverbetering. Overigens zijn er vele mogelijkheden om vanuit een visie op de stedelijke struktuur oplossingen aan te dragen.²⁰

In Nederland ligt het aksent vooral op buurtvernieuwing en daarbinnen het volkshuisvestingsbeleid.²¹ De beleidsaksenten van de diverse overheden lijken verschoven in de richting van het tegengaan van sociale achterstanden en het verval van de woningvoorraad in de zogenoemde 'stadsvernieuwingsgebieden'. Ook in deze opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ligt het aksent op deze stadsvernieuwingsgebieden, hetgeen overigens naar onze mening in het vervolg de aandacht voor een stedelijke-struktuurvisie niet uitsluit.

¹⁷ Vgl. de probleemverkennde voorstudie van J. G. Lambooy in Deel 1 van dit rapport, Hoofdstuk 2.

¹⁸ Vgl. Lambooy J. G., in het eerste deel van dit rapport, Hoofdstuk 2, par. 3.

¹⁹ Yap Hong Seng, 1980, o.c., p. 6.

²⁰ Niet automatisch leidt het resultaat van stedelijke struktuurverbetering tot een city-georiënteerd beleid. Een goed voorbeeld van een andere weg bieden de diverse bijdragen uit het *Struktuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1, Gebouwde omgeving*. (Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam) 1980.

²¹ Yap Hong Seng, 1980, o.c., p. 7.

Onder het Kabinet Den Uyl wordt meer dan alleen in formele zin verandering aangebracht, wanneer we letten op de introductie van allerlei nieuwe subsidieregelingen. Dit is af te leiden uit de jaartallen van de totstandkoming van die regelingen in het hiernavolgende hoofdstuk. Met name de lokatiesubsidies, huursubsidies, het 'goed-en-goedkoop'-regime en de zgn. Interim-Saldo-regeling verdienen vermelding.

Recentelijk zijn er onder het Kabinet Van Agt/Wiegel geen ingrijpende wijzigingen in formele zin aangebracht. De nieuwe Structuurschets voor de Verstedelijking zal geen drastische wijzigingen inhouden ten opzichte van de geformuleerde uitgangspunten in de Verstedelijkingsnota, maar men richt zich primair op het verder uitwerken van de uitgezette koers.²² De nadruk blijft liggen op herstel, behoud en versterking van de woonfunctie voor de vernieuwing van steden.²³

Ondanks grote aandrang van de Kamer in de vorm van de Motie Rienks en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening op een doorrekening van het beslag op financiële middelen van het Rijk, Provincie en gemeenten van het beleid in de Verstedelijkingsnota, blijft de financiële onderbouwing erg summier.²⁴ Een relatie tussen de in de Verstedelijkingsnota c.q. Structuurschets voor de Verstedelijking opgenomen taakstellingen en de financiële lasten wordt niet gelegd. In meer beperkte zin is op het terrein van het stads- en dorpsvernieuwingbeleid wel gevolg gegeven aan soortgelijke moties uit de Tweede Kamer, in de vorm van de Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing. Voor ons onderwerp is deze publikatie van groot belang.

Het 'waarom' van de stadsvernieuwing behoeft volgens die Nota niet meer ter discussie te worden gesteld, omdat aangenomen mag worden dat daarover in de samenleving consensus bestaat. Ter relativering volgt echter onmiddellijk dat deze konstatering wel ruimte laat voor verschillen als de omvang van de financiële inspanningen, de lastenverdeling en het tempo van uitvoering.²⁵

Terwijl de formele beleidsuitgangspunten gelijk blijven, moet de aksentverschuiving eerder gezocht worden in een definitie-verbreding van het begrip stadsvernieuwing. Dit is duidelijk herkenbaar in de toevoeging van het aantal gemeenten dat onder het Interim-Saldoregelingsregime valt. Recentelijk komt dat sterk tot uitdrukking in de Ontwerp-wet en de Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing. De grote formele prioriteit voor de stadsvernieuwingstaak in de grote steden wordt geplaatst naast vernieuwingsactiviteiten in middelgrote steden tot en met dorpsvernieuwing. De Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing constateert de toenemende versterking van de woonfunctie in de steden, doordat er meer 'open plekken' voor woningen worden bestemd en er hogere dichtheden worden bereikt dan aanvankelijk voor mogelijk werd gehouden.²⁶ Dit houdt verband met de steeds hogere woningdichtheden in stadsvernieuwinggebieden en de plannen voor verdichting binnen de bestaande bebouwing, die met name door enkele grote gemeenten worden ingediend. Rotterdam maakt al jaren gebruik van oude haventerreinen en open plekken in de stad voor dichte bebouwing en Amsterdam verwacht veel van het bouwen in zgn. Aanvullende Woningbouwlokaties. Net zoals bij de overgang in formele prioriteit van een grootschalige sloop/nieuwbouw-aanpak naar de kleinscha-

²² Dit wordt aangekondigd in de *Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.713, nrs. 1-2, pp. 14-15. Hieronder geciteerd als '*Nota Stads- en Dorpsvernieuwing, 1981*'.

²³ Idem, pp. 23, 15.

²⁴ Noordanus, P. G. A., *Wetgeving, planning en financiering: ruimtelijk beleid. Rapport over een deelonderzoek naar organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering op ruimtelijk gebied*. Achtergrondstudie No.8, deel 2, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. (Ministerie van Binnenlandse Zaken/Staatsuitgeverij, Den Haag) 1981, pp. 86-88.

²⁵ *Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing, 1981*, o.c., p. 5.

²⁶ Idem, p. 5.

lige, gefaseerde stadsvernieuwingsaanpak, met een aksent op behoud en herstel, lijkt het Rijk hier slechts schoorvoetend te willen volgen.²⁷

In dit hoofdstuk heeft het aksent op de visie op stadsvernieuwing gelegen. Enkele malen zijn al regelingen genoemd, wanneer die een formele doorbraak betekenden voor het tot dan toe gevoerde beleid. Zoals reeds is aangekondigd, zullen we in het volgende hoofdstuk het aksent leggen op de totstandkoming van regelingen en het organisatorisch kader.

²⁷ *Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing, 1981, o.c., p. 23.*

Hoofdstuk 5. Op zoek naar een financieel en juridisch instrumentarium en een wettelijk organisatorisch kader

5.1. Subsidie-regelingen ten behoeve van stadsvernieuwing

Midden zeventiger jaren worden ten behoeve van de stadsvernieuwing een groot aantal subsidie-regelingen in- of bijgesteld. Ze betreffen alle één of meerdere aspecten van een veelomvattend stadsvernieuwingsproces. Zo ontstaat er een konglomeraat van regelingen, waarvan wij de belangrijkste hieronder noemen, voor zover deze voor ons onderzoek van belang zijn geweest. Het jaartal tussen haakjes verwijst naar het jaar van in werking treden.

a. *Sloop van (verspreid liggende) krotten*: Beschikking Geldelijke Steun Afbraak Krotten (1972). Deze regeling is in 1980 ingetrokken, omdat er diverse andere instrumenten zijn om de krotafbraak uit te voeren.

b. *Rekonstruktie en sanering*: Besluit Bijdragen Rekonstruktie- en Saneringsplannen (1969) (= de '80%-regeling').

c. *Grondkosten*: Lokatiesubsidie (1975); de lokatiesubsidie is een bijdrage waardoor te hoge grondkosten kunnen worden teruggebracht tot het niveau dat in de uitbreidingsgebieden in de regio gebruikelijk is.

d. *Stichtingskosten van woningen*: Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen (1975); bouwkosten die in de stadsvernieuwing vaak door moeilijke bereikbaarheid, weinig ruimte op de bouwplaats e.d. hoger zijn dan normaal, kunnen op de stichtingskosten in mindering worden gebracht. Voorts wordt het op grond van de huurtabel bepaalde jaarpercentage met 0,75% verlaagd bij nieuwbouw van woningen in de stedelijke bebouwing die ouder is dan 50 jaar.

Deze zgn. 'objektsubsidie' wordt verstrekt aan particuliere eigenaren, gemeenten of toegelaten instellingen voor de stichtingskosten van gezinswoningen, bejaardenwoningen en woongebouwen met een bijzonder karakter, die voor verhuur zijn bestemd. Ook de huisvesting van alleenstaanden en twee-persoonshuishoudens valt hieronder. 'Objektsubsidies' zijn bijdragen in de exploitatie van huurwoningen, die aan de eigenaar/verhuurder worden verstrekt.

Extra subsidies worden verstrekt voor de bouw van zgn. 'goede en goedkope' woningen (1974) en voor experimentele woningbouw (1977). Voor wat betreft de eigen woningen moet de Beschikking Geldelijke Steun Eigen Woning (1979) worden genoemd, die ook geldt voor stadsvernieuwingsgebieden.

e. *Woningverbetering*: tot aan 1977 zijn voor de verbetering van particuliere woningen de volgende regelingen van kracht: de Beschikking Geldelijke Steun Verbetering Woningen en Woonbuurten (de zgn. 'klusjes-regeling' – 1953) en de Beschikking Geldelijke Steun Rehabilitatie (voor meer ingrijpende verbeteringen – 1972).

Vanaf 1977 geldt de Beschikking Geldelijke Steun Verbetering van Particuliere Woningen. Hieronder vallen ook bijdragen voor verbeteringen voor een kortere periode (tijdelijke instandhouding), voor tijdelijke huisvesting in verband met verbetering van woningen, alsmede een ko-productie van de Ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk voor het behouden van het historisch karakter van woningen met een waarde als monument.

Voor de verbetering van woningen van woningcorporaties en gemeenten worden bijdragen verstrekt op basis van de Woningwet c.q. de Beschikking Geldelijke Steun voor het Verbeteren van Complexen Woningen van toegelaten instellingen en gemeenten (1974).

Er wordt een lening verstrekt tot een bedrag van maximaal de aanvaardbare verbeteringskosten. Ook bijdragen in exploitatietekorten zijn mogelijk, wanneer de kosten minder zijn dan 80% voor de vooroorlogse, resp. 50% voor de naoorlogse woningwetwoningen, van de kosten voor vervangende nieuwbouw ter plaatse.

Het Rijk stelt regels ten aanzien van de minimum-normen bij woningverbetering, die lager liggen dan die uit Wenken en Voorschriften. De woningen mogen overigens niet jonger zijn dan 25 jaar, wanneer een beroep op deze regelingen wordt gedaan. Ingrijpende woningverbetering moet de woning nog een periode van 25 jaar bewoonbaar houden.

Tenslotte kunnen er Rijksbijdragen worden verstrekt aan toegelaten instellingen of gemeenten bij de aankoop en verbetering van bepaalde woningen die gedurende een aantal jaren nog een redelijk woongenot kunnen bieden. De huurvaststelling na verbetering vindt plaats op basis van de uit de Huurprijzenwet woonruimte stammende 2½%-regeling (verplichte gemiddelde huurverhoging).

f. *Onderhoud van woningen*: aparte subsidie-regelingen voor woningonderhoud zijn er niet. Via o.a. de Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen (1975) zijn onderhoudskosten in het kader van een woningverbeteringsplan subsidiabel.

g. *Herinrichting van woningen en tijdelijke huisvesting*: voor de kosten die voortvloeien uit een verhuizing of het opnieuw inrichten van een woning zijn in 1975 en 1976 een tweetal subsidies ontworpen. Voor tijdelijke huisvesting in verband met verbeteringswerkzaamheden geldt een tegemoetkomingsregeling.

h. *Individuele huursubsidie (1976) en Huurgewenningsbijdrage (1977)*: de huren van woningen zijn vaak – ondanks de objektsubsidies – te hoog voor huurders in vergelijking met hun inkomen. Deze huurders komen in aanmerking voor een individuele huursubsidie.

Om minder draagkrachtige huurders aan een plotseling gestegen huur te laten wennen, is de Huurgewenningsbijdrage ingesteld.

i. *Warmte-isolatie*: Beschikking Geldelijke Steun Warmte-Isolatie (1974).

j. *Verbetering en herindeling van aangewezen stadsvernieuwingsgebieden*: Beschikking Geldelijke Steun Stadsvernieuwing (1977) (= Interim-Saldoregeling; afgekort als 'ISR-regeling'). De opzet van deze regeling is om gemeenten steun te geven voor verbeterings-(behoud en herstel) en herindelingsplannen (rekonstruktie en sanering). Het is de bedoeling dat daartoe diverse subsidies, vanuit een aantal departementen gecoördineerd, centraal uitgekeerd worden. De regeling is van toepassing op een beperkt aantal aangewezen stadsvernieuwingsgebieden, binnen een beperkt aantal steden. De vier grootste Nederlandse steden maken deel uit van de 14 als 'ISR-gemeente' aangewezen steden.

k. *Midden- en Kleinbedrijf in stadsvernieuwingsgebieden*: de vorige subsidieregelingen komen allemaal uit de koker van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). In 1978 is een steunregeling van het Departement van Economische Zaken van kracht geworden, voor bedrijven die gekonfronteerd worden met stadsvernieuwing in aangewezen stadsvernieuwingsgebieden (dit zijn dezelfde gebieden als die waarvoor de ISR-regeling geldt). Sinds kort geldt ter vervanging van de Beschikking Steun Bedrijven Stadsvernieuwing van 1978 de Kaderregeling Steun Bedrijven Stadsvernieuwing. Deze regeling geldt voor de 14 ISR-gemeenten en richt zich op steun aan individuele kleine ondernemingen. De regeling heeft een gedecentraliseerd karakter. Steunverlening is mogelijk voor ondernemers die hun bedrijf willen voortzetten, binnen of naar buiten het stadsvernieuwingsgebied willen verplaatsen, of hun bedrijf willen beëindigen. De oorspronkelijke Beschikking uit 1978 kent steunmaatregelen als overbruggingssteun, bijdragen in de kosten van verbouwing, in de kosten van herinrichting, in de huisvestingskosten, in verhuiskosten en bedrijfsbeëindigingshulp. De grote gemeenten kunnen ook bij het Ministerie van Economische Zaken een beroep doen op subsidies ten behoeve van projecten tot herhuisvesting van ambachtelijke bedrijven in stadsvernieuwingsgebieden.

Voor groepen van ondernemers gelden een tweetal subsidie-regelingen Modernisering Winkelconcentraties (uit 1977 en 1978). Deze regelingen zijn vooral gericht op goedgekeurde ISR-gebieden. Een nieuwe regeling met een uitgebreider werkingsgebied is in voorbereiding.

Ook maakt de Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing melding van begrotingsposten ten behoeve van een proefprogramma milieuhinderlijke bedrijven in de woonomgeving ten laste van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.¹

l. *Verbetering van de woonomgeving*: hiervoor gelden verschillende subsidie-regelingen van een aantal departementen (o.a. VRO en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat). Ze betreffen bijvoorbeeld verbetering straatprofielen, parkeermogelijkheden voor buurtbewoners, experimenten die de verkeersveiligheid voor voetgangers en fietsers vergroten, speelplaatsen, groenvoorzieningen, etc. Vooral het parkeren kan een belangrijke bottle-neck vormen. Voor ISR-gebieden en plannen voor woningen in hoge dichtheden, gelden aparte (interim-)subsidie-regelingen. De kosten zijn aan een plafond gebonden (f 16.000,-) en er geldt een bewonersbijdrage (1980: f 32,50 per maand).

m. *Openbare Werken, die nodig zijn voor vlotte afwerking van het wegverkeer en openbaar vervoer in en om steden*: Beschikking Bijdragen voor Voorzieningen ten behoeve van het Wegverkeer en het Openbaar Vervoer in en om de Steden (1976).

n. *Opbouwwerk in oude wijken*: Rijkssubsidieregeling Samenlevingsopbouw van CRM. Per 1979 is deze regeling ingepast in de Rijksbijdrage-regeling Sociaal-Cultureel Werk.

o. *Wijkgezondheidscentra*: stimuleringsubsidies van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VoMil) en CRM.

p. *Onderwijs in oude stadswijken*: het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen subsidieert alleen als ook andere Ministeries maatregelen nemen om achteruitgang in een wijk tot staan te brengen (bijvoorbeeld voor boventallige leerkrachten, het opknappen of vervangen van een oud schoolgebouw, ook voor multi-funktioneel gebruik).

q. *Welzijnsvoorzieningen*: dit beleid is vooral gekoppeld aan de ISR (zie j.) en het Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid. Hieronder vallen sociaal-culturele, speel- en groenvoorzieningen en sportakkommodaties. Daarnaast gelden de 'normale' CRM-subsidie- en bijdrage-regelingen.

r. *Bijdrage-regeling kostbare rioleringswerken*: in de aanloopperiode voorafgaande aan deze in 1979 ingestelde Bijdrage-regeling is een deel van de kosten van rioleringswerken in aangewezen stadsvernieuwingsgebieden via de Interim-Saldoregeling opgevangen. Ook geldt er een Verfijningsregeling Rioleringswerken bij de bepaling van de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds.

s. *Interim-regeling geluidwering van woningen langs wegen*: op grond van deze regeling kunnen stadsvernieuwingsbouw of renovatie een bijdrage krijgen.

t. *Vorbereidingskosten stadsvernieuwing*: voordat de plannen er zijn, moeten gemeenten tal van voorbereidingen treffen. Een aantal elementen van deze voorbereidingskosten worden gesubsidieerd.

In het bovenstaande zijn een aantal van de belangrijkste subsidie-regelingen opgesomd, die een indruk geven van de financiering van verschillende, vaak zeer uiteenlopende, aspecten van stadsvernieuwing. Voor een meer volledig overzicht en inzicht in voorwaarden en procedures van subsidieverstrekking verwijzen wij naar andere publikaties. De Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing geeft een aktueel overzicht over de met deze regelingen samenhangende bedragen.²

¹ *Nota Stads- en Dorpsvernieuwing*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.713, nrs. 1-2, pp. 17 en 20.

Hieronder geciteerd als de '*Nota Stads- en Dorpsvernieuwing, 1981*'.

² *Nota Stads- en Dorpsvernieuwing, 1981*, o.c.;

Pit, D., R. A. Stoffel, J. Teeuwisse, L. Vink, *Vooronderzoek kosten stadsvernieuwing*. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1980, Bijlage B;

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Vernieuwde stad. Regelmatig bijgewerkt overzicht van regelingen, beschikkingen en wettelijke instrumenten van de Rijksoverheid op het gebied van de stadsvernieuwing*. (Staatsuitgeverij, Den Haag).

5.2. Op zoek naar een wettelijk en organisatorisch kader

5.2.1. Inleiding

Op zichzelf is het probleem van de stadsvernieuwing natuurlijk niet nieuw: al eeuwen lang is er een proces in steden waarin gebouwen verouderen, soms ook geheel vervallen of worden hersteld of vernieuwd. Er wordt echter een dimensie toegevoegd, wanneer niet alleen partikulieren, maar ook in toenemende mate overheidslichamen hiervoor (mede-) verantwoordelijkheid dragen.

De eerste omvangrijke overheidstaak bij herstel of vernieuwing van steden is te vinden in de Wederopbouw-activiteiten na de Tweede Wereldoorlog. Bussink stelt dat niet eerder plan en planning zo centraal hebben gestaan als bij deze na-oorlogse operatie.³ In termen van bestuurlijke taakverdeling is een zeer centralistisch planningsmodel gebruikt, waarin planbeoordeling van de kant van het Rijk als criteria had: de royaliteit van de stedenbouwkundige opzet, schoonheid en doelmatigheid.

Alleen wanneer planvorming en uitvoering goed waren georganiseerd, wisten de gemeenten zich verzekerd van bijdragen van het Rijk voor de wederopbouw. Bussink konkludeert, dat deze planningsactiviteiten van de kant van het Rijk in het kader van de wederopbouw van tijdelijke aard zijn. Gemeenten verhogen hun planningsactiviteiten wel in de vorm van structuur-, bestemmings-, sanerings- en rekonstruktieplannen.⁴ Na 1975 staat de bestuurlijke samenwerking in het teken van de planontwikkeling door gemeenten en beoordeling door het Rijk. Een centralistisch model, als gevolgd is bij de Wederopbouwwet, wordt in de zeventiger en tachtiger jaren niet meer aanvaardbaar geacht. In Afdeling C zullen wij het onderzoek echter richten op de vraag, welke konsekventies de recentelijke bestuurlijke samenwerkingsvorm op de inhoud en voortgang van het stadsvernieuwingsproces feitelijk heeft gehad.

Het werken aan een wettelijk en organisatorisch kader voor de stadsvernieuwing heeft tot gevolg dat er vanaf 1975 een aantal ontwerpen van wet worden gepubliceerd. In 1980 zijn de meeste echter nog steeds in de ontwerp-fase en blijkt steeds weer verdere aanpassing noodzakelijk.

De ontwerpen betreffen een wet voorkeursrecht gemeenten, een wijziging in de Woningwet betreffende de aanschrijving tot verbetering (in 1978 tot Wet geworden), een wet huurprijzen verbeterde woningen (ook in 1978 tot Wet geworden), een wet op de stadsvernieuwing en een wet tot wijziging van de uit 1965 stammende Wet op de Ruimtelijke Ordening.⁵

Op het Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing van 1976 is in 1979 door de minister van VRO een concept-wijzigingsvoorstel gepresenteerd.⁶ Dit concept betekent weliswaar geen intrekking van het vorige ontwerp, maar op een aantal punten kent het wel forse wijzigingen. Beide ontwerpen beogen – als aanvulling op de sinds 1965 van kracht zijnde Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) – een wettelijk kader voor de stadsvernieuwing te ontwerpen, de wijze van financiering te regelen en de taken en bevoegdheden tussen de diverse overheidsniveaus nader af te bakenen.

Voor zover dat van belang is voor het onderzoek in Afdeling C, zullen wij hierna in het kort op ontwikkelingen rond ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning ingaan.

³ Bussink, F. L., *Plannen voor stadsvernieuwing. Een studie over de verhouding tussen planning en recht.* (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1980, p. 55.

⁴ Idem, p. 58.

⁵ Idem, pp. 85–90, voor een overzicht.

⁶ *Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing.* Tweede Kamer, zitting 1975–1976, 13.924, nrs.1–3; en *Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing,* Tweede Kamer, zitting 1978–1979, 13.924.

5.2.2. Het instrumentarium uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening: structuurplan, bestemmingsplan en voorbereidingsbesluit

De drie belangrijkste, voor het stadsvernieuwingsbeleid relevante elementen uit de WRO zijn het structuurplan, het bestemmingsplan en het voorbereidingsbesluit. Deze zijn voor stadsvernieuwingsgebieden echter geen van alle verplicht gesteld. Een *structuurplan* is een door de gemeenteraad vastgesteld plan, waarin de toekomstige ontwikkeling van de gemeente wordt aangegeven (WRO, art. 7). In een structuurplan wordt – voor zover het betrekking heeft op de vernieuwing van de bebouwde kom van de gemeente – in grote lijnen vastgelegd en in kaart gebracht in welke volgorde en op welke wijze de gemeenteraad zich voorstelt de stadsvernieuwing aan te pakken.⁷ Een bindende werking heeft dit plan niet. Het *bestemmingsplan* is een beleidsstuk waarin de gemeenteraad zijn visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald grondgebied neerlegt en – bovendien – aan de burgers als dwingend voorschrift oplegt.⁸ In de WRO (art. 10, lid 1) staat het als volgt geformuleerd: 'Een bestemmingsplan is een door de gemeenteraad vastgesteld plan, waarbij de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangegeven en voorschriften worden gegeven over het gebruik van de grond en de opstallen'.

Er zijn twee soorten bestemmingsplannen: een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsbevoegdheid en een volledig uitgewerkt bestemmingsplan. Met name bij grotere gebieden en/of bij ingrijpende veranderingen in structuur en bestemmingen, gaat de voorkeur uit naar de eerstgenoemde mogelijkheid.⁹ De bestemming wordt dan in een vroeg stadium vastgelegd, waarna deze globale richtlijnen over het algemeen fase-gewijs voor de verschillende eenheden binnen het gebied concreet kunnen worden uitgewerkt. Vreemd genoeg is een bestemmingsplan voor gebieden buiten de bebouwde kom verplicht en daarbinnen niet. Door de schaarse ruimte, vormen juist binnen de bebouwde kom de vele belangen en tegenstellingen daartussen bronnen van konflikt.

Door middel van een *voorbereidingsbesluit* kan een gemeente verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid. De gemeenteraad verklaart dat binnen een jaar na dagtekening van het voorbereidingsbesluit een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage zal liggen, of Gedeputeerde Staten verklaren dat in de betreffende gemeente binnen een jaar (of, bij verlenging, binnen maximaal twee jaar) na dagtekening van het voorbereidingsbesluit een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage moet liggen. Dit heeft tot gevolg dat de beslissingen betreffende aanvragen om bouw- en aanlegvergunningen moeten worden aangehouden totdat onherroepelijk omtrent het bestemmingsplan is beslist.¹⁰

In de praktijk blijkt dat gemeenten voorbereidingsbesluiten regelmatig verlengen en vaak niet door een bestemmingsplan laten volgen. In afwijking van de oorspronkelijke bedoeling, is het voorbereidingsbesluit tot een min of meer zelfstandig, vaak vrijwel permanente beheersregeling geworden.

Het structuurplan leent zich uitsluitend voor het neerleggen van een beleidsvisie, aan de hand waarvan de burger zich een beeld kan vormen over de toekomstige ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen van de gemeente waarin hij woont. In tegenstelling tot dit middellange-termijn-karakter van een structuurplan, betreft het bestemmingsplan meer

⁷ Blonk, G., *Procedurele aspecten van stadsvernieuwing*. (Stichting Bouwcentrum, Rapport No. 4883, Rotterdam) 1977, p. 11.

⁸ Zundert, J. W. van, *Het bestemmingsplan*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1977, tweede druk (in 1980 herzien), p. 11.

⁹ Blonk, G., 1977, o.c., p. 14.

¹⁰ Idem, p. 18.

een korte-termijnplanning met een operationeel karakter, waarmee een ruimtelijk beleid daadwerkelijk kan worden verwezenlijkt.¹¹

5.2.3. *Het niet op de Wet op de Ruimtelijke Ordening gebaseerde instrumentarium*

Gemeenten maken overigens bij lang niet al hun stadsvernieuwingsactiviteiten gebruik van een bestemmingsplan. Ook een structuurplan ontbreekt veelal. Alternatieven, waarvan veelvuldig gebruik wordt gemaakt, vormen op de eerste plaats de in de Woningwet van 1965 vastgelegde voorschriften, die in een bouwverordening zijn gebundeld. Bouwvergunningen worden hierop getoetst. Ook uit de Woningwet stamt de aanschrijvingsbevoegdheid. Wanneer op grond van een klacht van een bewoner of een door de gemeente zelf ingesteld onderzoek blijkt dat een woning ongeschikt is voor bewoning of noodzakelijk verbeterd moet worden, kunnen Burgemeester en Wethouders de eigenaar aanschrijven tot noodherstel, tot het opheffen van bijzondere technische gebreken en tot instandhouding, inclusief kleine verbeteringen. Aanschrijving tot algehele verbetering is nog niet mogelijk.¹²

De tweede categorie stadsvernieuwingsplannen die niet op de WRO stoelen, zijn de vele, over het algemeen aan financiële regelingen gekoppelde, uitvoeringsplannen. Gemeenten stemmen hun stadsvernieuwingsactiviteiten af op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de subsidie-regelingen van het Rijk van kracht zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld saneringsplannen, rehabilitatieplannen (Beschikking Geldelijke Steun Rehabilitatie), sanerings- en rekonstruktieplannen (Besluit Bijdragen Rekonstruktie- en Saneringsplannen) en herindelings- en verbeteringsplannen (Interim-Saldoregeling).

5.2.4. *Het ontwerpen van een wet op de stadsvernieuwing*

Het Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing uit 1976 en het Concept Gewijzigd Ontwerp uit 1979 zijn beide bedoeld als aanvulling op bestaande wetten (WRO, Woningwet). Aan beide ontwerpen wordt hier enige aandacht geschonken, omdat het inzicht verschaft in de op dit gebied bij het Rijk gangbare en zich ontwikkelende gedachtengang omtrent de aanpak van de stadsvernieuwing.

Het ontwerp van 1976¹³ bevat als belangrijkste nieuwe maatregel voor alle stadsvernieuwingsgebieden de zgn. 'leefmilieu-verordening' (art. 17). De bedoeling ervan is om dreigend en reeds ingetreden verval in een stadsvernieuwingsgebied tegen te gaan, door middel van regulering van het bouwen en slopen en vooral bepalingen ten aanzien van het gebruik van panden. Ook in het Concept Gewijzigd Ontwerp van 1979 is het idee van de leefmilieu-verordening opgenomen.

Daarnaast wordt in het Ontwerp uit 1976 beoogd om aan de stadsvernieuwingsactiviteiten in een beperkt aantal gebieden binnen een beperkt aantal steden prioriteit te geven. Dit zijn gebieden waar de achterstand in de woon- en leefomstandigheden het grootst is en waar zich de daarmee verbonden nevenverschijnselen van sociale en economische aard het

¹¹ Zundert, J. W. van, 1977, o.c., p. 18.

Voor een gedetailleerde beschrijving van de strekking, voorschriften en procedures (bijvoorbeeld beroepsmogelijkheden, onteigeningsprocedures, goedkeuringsrondes tussen Rijk, Provincie en gemeenten) en gevolgen voor betrokkenen van genoemde planvormen, alsmede voor andere in de Wet op de Ruimtelijke Ordening geregelde zaken, verwijzen wij naar Bussink, F. L., 1980, o.c., met name de hoofdstukken IV en V; Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, *Stadsvernieuwing*. (Van Gorcum, Assen) 1979, met name Hoofdstuk VII; Blonk, G., 1977, o.c.; en Zundert, J. W. van, 1977, o.c.

¹² Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, 1979, o.c., pp. 187-188.

¹³ Idem, pp. 199-208; alsmede Bussink, F. L., 1980, o.c., pp. 85-88.

scherpst doen gevoelen. Wanneer deze gebieden aangewezen zijn, worden extra juridische en financiële maatregelen voor herstel en verbetering van kracht. Deze aanwijzing geschiedt door de gemeenteraad, op basis van een structuurplan, waarbinnen ook aan sociale aspecten aandacht moet worden besteed. Uiteindelijk moet de minister van VRO de aanwijzing goedkeuren. Voor de aangewezen gebieden kan uit twee soorten uitwerkingsplannen worden gekozen: het verbeteringsplan of het herindelingsplan. Een *verbeteringsplan* is in hoofdzaak gericht op behoud en herstel van de in het plan begrepen opstallen en op verbetering van de omgeving daarvan. Bij een *herindelingsplan* gaat het om meer ingrijpende structuurveranderingen (rekonstruktie en sanering). Het kent een andere (zwaardere) procedure dan het verbeteringsplan, lijkt meer op een bestemmingsplan en heeft ook verdergaande juridische konsekventies (bijvoorbeeld qua onteigeningsgrond). In het Gewijzigd Ontwerp van 1979 zijn beide planvormen samengevoegd tot het zgn. 'stadsvernieuwingsplan'.

5.2.5. De Interim-Saldoregeling

Een zeer belangrijk onderdeel in de beide ontwerpen uit 5.2.4. zijn de bepalingen over de toedeling van financiële middelen. In het Ontwerp van 1976 bindt het Rijk zich bij de goedkeuring van de aanwijzing van een vernieuwingsgebied tot het verlenen van financiële steun. Al eerder is er op gewezen dat het denken over stadsvernieuwing zich in de loop der zeventiger jaren dermate heeft ontwikkeld, dat stadsvernieuwing niet meer gezien wordt als een louter op de woningen of huisvesting gericht proces; het gaat om een proces waarbij bewoners en andere betrokkenen centraal behoren te staan en waarbij de planvorming zich moet uitstrekken tot de gehele woonomgeving (dat wil zeggen: woningen, bedrijven, winkels, verkeers- en parkeeroplossingen, sociaal-kulturele voorzieningen, etc.). Voor de financiering betekent deze 'integrale' aanpak dat gemeenten moeten kunnen rekenen op onderling afgestemde bijdragen van alle bij de stadsvernieuwing betrokken departementen. De daartoe ontworpen saldo-regeling beoogt dat alle subsidies, gekoördineerd vanuit één punt, aangevraagd en ook vanuit één centraal punt toegekend gaan worden.

Ondanks het feit dat het Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing van 1976 de status van Wet nooit heeft bereikt (en misschien ook nooit zal bereiken, gezien het inmiddels gelanceerde wijzigingsvoorstel), zijn vele elementen eruit toch in praktijk gebracht. Dit is gebeurd via de eerder genoemde, in 1977 ingestelde Interim-Saldoregeling (ISR ofte wel Beschikking Geldelijke Steun Stadsvernieuwing uit 1977). In principe wordt volgens deze regeling aan gemeenten steun verleend ter grootte van het nadelig saldo dat bij de uitvoering van verbeterings- (behoud en herstel) en herindelingsplannen (rekonstruktie en sanering) ten laste van de Gemeente blijft.¹⁴ In 1977 zijn zes gemeenten aangewezen die op de regeling een beroep kunnen doen, waaronder de vier grote steden. De regeling beperkt zich niet alleen tot bijdragen van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Als de desbetreffende minister de aanwijzing van een gebied tot stadsvernieuwingsgebied goedkeurt, gebeurt dit mede namens een aantal andere bewindslieden. Bij de Interim-Saldoregeling gaat het dan in de loop der tijd met name om de volgende subsidieregelingen:

- de Beschikking Steun Bedrijven Stadsvernieuwing (BSBS) van het Ministerie van Economische Zaken;
- bijdragen voor de restauratie en rehabilitatie van monumenten en beeldondersteunende panden (VRO/CRM);
- bijdragen voor sociaal-kulturele akkommodaties (CRM);
- bijdragen voor de verbetering en vernieuwing van kostbare rioleringen (VoMil);

¹⁴ Vergelijk ook Fleurke, F., H. Bonfrer, R. Hulst, J. de Ridder, A. Rook, *De gemeente en haar beoordelaars. Een bestuurskundige studie naar de bovengemeentelijke besluitvorming over stadsvernieuwing.* (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1979, pp. 44-49.

- bijdragen voor milieuhygiënische aanpassing van bedrijven op grond van art.63 van de Wet inzake de Luchtverontreiniging (VoMil);
- de bijdrage-regeling ten behoeve van verkeers- en vervoersvoorzieningen in en om steden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat);
- stichtingskosten voor gebouwen voor voortgezet onderwijs (O&W);
- de bijdrage-regelingen voor woningverbetering (VRO).

5.2.6. Stadsvernieuwingsfondsen, een weg naar decentralisatie?

In het Concept Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing uit 1979 is het idee van een saldo-regeling losgelaten. Ervaringen met de werking van de ISR zullen daarbij ongetwijfeld een belangrijke rol hebben gespeeld. De ISR is al door verscheidene wetenschappers vanuit verschillende gezichtshoeken geëvalueerd.¹⁵ In Afdeling C zullen wij ook uitgebreid op de werking van deze regeling ingaan en veel konklusies van deze onderzoekers bevestigd zien.

Als antwoord op deze bezwaren wordt in het Gewijzigd Ontwerp gepleit voor een decentralisatie van de stadsvernieuwingsactiviteiten. Niet het Rijk, maar de gemeenten moeten in eerste instantie – binnen de door het Rijk en de Provincie gestelde randvoorwaarden (o.a. op het gebied van de ruimtelijke ordening, de sociaal-kulturele planning, de economische planning, de milieuhygiënische kwaliteit en de financiën) – de noodzaak en urgentie van de stadsvernieuwing bepalen en de plannen en projekten vaststellen en uitvoeren. Gemeenten hebben de meeste kennis van de plaatselijke omstandigheden: ze staan het dichtst bij de bevolking en zijn ook het beste op de hoogte van de behoeften aan woonvoorzieningen, aan sociaal-kulturele voorzieningen en aan distributieve voorzieningen. Daartoe moet de geld-toedeling per konkreet door het Rijk goed te keuren stadsvernieuwingsplan verdwijnen, alsmede de voorafgaande principe-toezegging van geldelijke steun voor stadsvernieuwing in aangewezen gebieden. Het is de bedoeling dat het Rijk, in plaats van op basis van een saldo-regeling, de gelden voor stadsvernieuwing voor gemeenten met een omvangrijke stadsvernieuwingstaak (meestal grote gemeenten) stort in zgn. 'gemeentelijke stadsvernieuwingsfondsen', die gemeenten naar eigen inzicht kunnen besteden (behalve ter dekking van rente en afschrijvingen). Voor de overige gemeenten worden deze bedragen in een provinciaal fonds gestort, dat door de Provincie verder verdeeld wordt. Noordanus konkludeert samen met de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening dat het saldo-regelingsstelsel blijkens het concept wel vervangen wordt door een globale doeluitkering, welke vooralsnog op basis van objektieve maatstaven naar speciale stadsvernieuwingsfondsen zal worden versleuteld, maar dat hierin slechts een beperkt aantal kostenposten wordt gestort. Daardoor heeft men voor de problematiek van de horizontale coördinatie op Rijksniveau nog geen oplossing geboden.¹⁶

5.3. Konklusies ten aanzien van de prioriteitstelling binnen het officieel geformuleerde beleid

Het aangeven van prioriteiten binnen het officieel geformuleerde beleid blijft een hachelijke zaak. De wijze van totstandkoming van beleidsstukken

¹⁵ Vergelijk bijvoorbeeld Bussink, F. L., 1980, o. c., pp. 88, 95; Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, 1979, o. c., p. 214; Fleurke, F. e. a., 1979, o. c.

¹⁶ Noordanus, P. G. A., *Wetgeving, planning en financiering: ruimtelijk beleid. Rapport over een deelonderzoek naar de organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering op ruimtelijk gebied. Achtergrondstudie Nr. 8, deel 2, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*, (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag) 1981, p. 29;

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, *Advies over het rapport van een gewijzigd ontwerp op de stadsvernieuwing*. Aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 3 januari 1980.

garandeert dat er nergens van een absolute prioriteitstelling sprake is. Elke beleidsafdeling binnen de diverse overheidsniveaus zorgt voor nuanceringen in de prioriteitstelling, overeenkomstig de behartigde taakgebieden. Daarom gaat het in het navolgende vooral om aksent-verschuivingen in beleidsmatige aandacht. Deze aksentverschuivingen willen wij in de hierna volgende conclusies over het officieel geformuleerde beleid duidelijk in kaart brengen, zodat wij daar in Afdeling C de feitelijke beleidsaksenten tegen kunnen afzetten.

Bij de beschrijving van deze beleidsaksenten maken we gebruik van de integratieproblemen uit 2.3. Het belang van zoveel mogelijk integratief beleid sluit immers prioriteitstelling allerminst uit. Integratie betekent niet dat alles hetzelfde gewicht krijgt, maar dat zoveel mogelijk elementen in de afweging worden betrokken.

- *prioriteit onder de betrokkenen*

Sedert de Verstedelijkingsnota ligt de prioriteit van de beleidsaandacht bij de betrokkenen in situaties die samenhangen met de grootste maatschappelijke achterstanden, ofte wel bij diegenen die de geringste keuzevrijheden hebben. Volgens deze formele prioriteit zal men zich moeten richten op de bevolking die woont in de huidige stadsvernieuwingsgebieden. Dit vereist sociale woningbouw tegen lage huren in een verbeterde woonomgeving. Dit staat wel op gespannen voet met de vergrote aandacht voor de koopwoningen in de grote steden. Dit laatste wordt vooral ingegeven vanuit financiële motieven.

Deelname van de betrokkenen in inspraak-procedures vormt voor alle overheidsniveaus een belangrijke doelstelling.

- *prioriteit onder de betrokkenheid van overheidsniveaus*

Er komt een steeds sterkere nadruk te liggen op planning en besluitvorming op het gemeentelijk niveau. Het zwaartepunt van de besluitvorming op het gemeentelijk niveau komt het meest expliciet naar voren in de voorstellen die beogen de taken en bevoegdheden op de beleidsvelden stadsvernieuwing en volkshuisvesting te decentraliseren naar de gemeentelijke overheden.

- *prioriteit beleidsvelden*

Steeds nadrukkelijker wordt het integratie-streven naar voren gebracht in beleidsstukken en -instrumentarium. Stadsvernieuwingsbeleid vanuit de overheden beperkt zich niet tot de volkshuisvesting, maar breidt zich uit tot een veel breder sociaal economisch, cultureel en milieu-hygiënisch ruimtelijk beleid. Het primaat in termen van eerste beleidsverantwoordelijkheid of met andere woorden 'de trekkersrol' blijft wel liggen bij volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.

- *ruimtelijke prioriteiten*

Binnen het genoemde drieslag-stelsel komt de formele prioriteit vooral te liggen bij de bestaande bebouwing binnen de grote steden. Daarbij richt men zich allereerst op het behoud en herstel van de aanwezige stedelijke bebouwing. Verschraling en ontmenging binnen de grote steden moet worden tegengegaan. Op deze wijze en in de nieuwbouw in die gebieden worden de dichtheden zo hoog mogelijk opgevoerd en moet ook het woningverlies bij stadsvernieuwing worden ingedamd. Open gaten moeten worden benut en veranderingen van functies van gebieden of gebouwen ten gunste van de woonfunctie bepleit. Binnen de grote steden verschuift de aandacht voor de city naar de 19e-eeuwse woonwijken als stadsvernieuwingsgebieden. Daarnaast blijft er grote aandacht voor de groeikernen en groeisteden. Het streven om deze overloop of gebundelde deconcentratie te beperken ten gunste van de stedelijke bebouwing staat in het formele beleid centraal. Desondanks blijven de met het overloop-beleid samenhangende stromen groot.

Er lijkt in een bepaalde periode steeds minder aandacht te zijn voor nieuwe uitbreidingsgebieden in de directe omgeving van de grote steden, hoewel

recentelijk verschillende vormen van aanvullende woningbouwlocaties in de drie grote steden deze tendens lijken te keren.

- *prioriteiten met betrekking tot tijdsaspecten*

Het aksent in de formele prioriteitstelling verschuift van grootschalige kaalslag en nieuwbouwoperaties naar een meer kleinschalige, gefaseerde organische aanpak binnen de bestaande bebouwing. Daarbij speelt het aansluiten bij het karakter van de bebouwing en de bevolking uit de stadsvernieuwingswijken een steeds grotere rol. De gefaseerde aanpak geldt niet alleen de vernieuwbouw, maar ook de verbetering. In het verlengde van de gefaseerde aanpak komt er ook aandacht voor het bieden van tijdelijke oplossingen voor die gedeelten die pas na verloop van tijd worden aangepakt.

Inleiding bij afdeling C

Na de behandeling van het officieel geformuleerde beleid, komen we nu toe aan de case-study, waarin de feitelijke gang van zaken rond het stadsvernieuwingsbeleid in de drie grote steden zal worden beschreven. Ter inleiding van dit onderdeel van onze opdracht is het noodzakelijk enkele waarschuwingen te geven, die de resultaten in het vervolg relativeren.

In de eerste plaats betreft dit de term 'case-study'. Zo goed mogelijk hebben wij – met tussenpozen – geprobeerd om in de afgelopen anderhalf jaar zoveel mogelijk materiaal over de stadsvernieuwingsprocessen in de grote steden te verzamelen, onderzoeken van anderen te raadplegen en de institutionele case-study nader vorm te geven. Daarbij hebben wij steeds geprobeerd zo veel mogelijk het integratieve karakter van het beleidsveld te handhaven. Daarom hebben we in de case-study vooral gezocht naar die institutionele knelpunten in termen van besluitvormingsprocessen en -marges, die dit integratieve karakter ondergraven. Daarmee hebben we veel hooi op onze vork genomen. Wie de nadruk legt op de beschrijving van een min of meer totale besluitvormingscontext, loopt het risico door de bomen het bos niet meer te zien of het risico van oppervlakkigheid. Zowel het een als het ander hebben we tijdens het onderzoeksproces ervaren. De knelpunten uit Afdeling C zijn verbonden met een zeer groot aantal detailpunten en incidenten uit de stadsvernieuwingspraktijk. We hebben gemeend de stroomlijning langs de genoemde knelpunten zo vorm te moeten geven, dat de aandacht van de lezer zo veel mogelijk gericht blijft op de probleemstelling uit Hoofdstuk 3. Tegen het risico van oppervlakkigheid in de behandeling kunnen wij de lezer in het vervolg slechts wapenen met een uitdrukkelijke waarschuwing vooraf. Vaak kunnen wij vanuit capaciteitsbeperkingen alleen terugvallen op onderzoeksresultaten van anderen voor andere doeleinden. Omdat we ons steeds de enorme breedte van het beleidsveld bewust zijn geweest, hebben we ook voor een opzet gekozen waarin zoveel mogelijk de herhaling van al bestaand onderzoek wordt vermeden. Niet alles kon even gedetailleerd worden nageplozen; sommige gegevens ontbreken en er zijn minder betrokkenen geraadpleegd dan wenselijk zou zijn. Toch hebben wij er – zoals gezegd – steeds naar gestreefd het beeld zoveel mogelijk compleet te maken. De konsekwentie van deze opstelling is evenwel dat de beschrijving van sommige institutionele knelpunten op een smalle praktische en theoretische basis berust.

In de tweede plaats willen wij waarschuwen voor een vertekening als gevolg van het theoretische en persoonlijke referentiekader. Wat betreft het theoretisch referentiekader hebben we in Hoofdstuk 1 al opgemerkt dat de pretenties bescheiden zijn: de lezer krijgt geen theoretisch novum voorgeschoteld, niet alle sleutelfactoren van Lambooy komen voldoende aan de orde en de studie is meer probleemverkenkend, dan beleidsaanbevelend van aard. Ook herinneren we aan de nader gekoncretiseerde probleemstelling uit Hoofdstuk 3: het gaat ons om de beschrijving van een plausibel resultaat, dat kan worden verwacht op grond van de gekombineerde werking van alle behandelde institutionele knelpunten in het vervolg en een konfrontatie daarvan met de officiële prioriteiten uit Afdeling B. Daarbij moet de lezer bedenken dat de keuze voor deze officiële prioriteiten op zichzelf geen vanzelfsprekende zaak is. Dat geldt ook voor het nut van stadsvernieuwing als zodanig in al zijn verschijningsvormen. Dat geldt eveneens voor de prioriteitstelling tussen de betrokkenen, het zwaartepunt

van de besluitvorming voor de grote steden op het gemeentelijk niveau, het gewicht van de volkshuisvestingsdoelen, ruimtelijke prioriteiten of het kleinschalige gefaseerde proces. Deze uitgangspunten van deze studie vormen één van de mogelijke politieke keuzes te midden van vele alternatieven. Onze opdracht bergt evenwel in zich, dat het officieel geformuleerde beleid en het feitelijk gerealiseerde beleid met elkaar worden gekonfronteerd. De beschrijving van de spanningen tussen beide geeft slechts een aanzet tot herbezinning op de officieel geformuleerde prioriteiten, terwijl deze herbezinning zelf buiten de opdrachtformulering valt.

Niet alleen het theoretisch gezichtspunt en de opdracht, maar ook het persoonlijk referentiekader geeft aanleiding tot een 'bias' in de case-study. Ook wie de spelregels van de wetenschap zo goed mogelijk in acht wil nemen, kan zich immers niet aan het selectie-mechanisme onttrekken, waardoor ervaringen in de directe nabijheid meer invloed hebben op de standpuntbepaling dan andere ervaringen. Deze persoonlijke 'bias' als gevolg van de dagelijkse ervaringswereld hangt samen met de woonplek, de werkplaats en de nevenactiviteiten. De dagelijkse konfrontatie met sociale processen in een woonbuurt met een stadsvernieuwingsstatus (namelijk de Kinkerbuurt en de Pijp in Amsterdam) zal stellig sporen hebben nagelaten in de wetenschappelijke probleemstelling en de rapportage van de hierna volgende case-study. Een onderzoeker die zich in zijn nevenactiviteiten sterk betrokken voelt bij de Amsterdamse beleidsproblematiek, zal de problemen vanuit een ander gezichtspunt formuleren dan iemand die de hoop op creatieve oplossingen vanuit het gemeentebestuur al heeft opgegeven. Beide factoren (woonbuurt en politieke belangstelling) hebben ertoe bijgedragen dat hier en daar de Amsterdamse problematiek overbelicht is ten opzichte van de andere grote steden. Persoonlijke contacten en informatieverzameling gaan nu eenmaal sneller en gemakkelijker wanneer je dichterbij een bepaald vuur zit. Op diverse plekken ruikt de case-study wellicht naar een dominante Amsterdamse nestgeur, hoewel wij geprobeerd hebben dit zo goed mogelijk te voorkomen.

In de derde plaats willen wij benadrukken dat ons institutioneel gezichtspunt vooral vertrekt vanuit de positie van het gemeentebestuur in de grote steden. Dit uitgangspunt voor een positionele analyse kan worden gerechtvaardigd met een verwijzing naar het officieel geformuleerde beleid op het terrein van de stadsvernieuwing. Daar wordt er nadrukkelijk voor gekozen dat voor de grote steden het zwaartepunt van de besluitvorming bij gemeentebesturen wordt gelegd.

Een dergelijk positioneel analytisch uitgangspunt is niet zonder gevolgen: Knelpunten bij niet rechtstreeks bij ontwikkelingen in stadsvernieuwingsbuurten betrokken instituties, zoals bijvoorbeeld de Rijksoverheid, worden alleen gepresenteerd voor zover ze effect hebben op het stadsvernieuwingsproces in de verschillende buurten. Daarbij zal in het verlengde van de opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ook een groot deel van de aandacht uitgaan naar de bestuurlijke verhoudingen en knelpunten die voortvloeien uit de wettelijke/organisatorische en financieel/organisatorische verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Een gevolg van deze wijze van presenteren van het onderzoek rond knelpunten is, dat het zeer moeilijk is om herhaling in de beschrijving van de problematiek te voorkomen. De reden hiervan ligt bij de grote raakvlakken die er tussen de knelpunten zijn en de mate van overlap die dat oplevert.

Na de Inleiding bij dit onderdeel, beginnen we Afdeling C in Hoofdstuk 6 met een beschrijving van enkele selectieve tendensen in de bevolking in stadsvernieuwingsgebieden. Dit hoofdstuk mondt uit in een beschrijving van de belangentegenstellingen tussen de zogenoemde 'beknotte bewoners' van stadsvernieuwingsgebieden.

Daarna behandelen we in Hoofdstuk 7 enkele institutionele knelpunten rond andere dan direct met de bewoners samenhangende belangen. We gaan dan vooral in op de positie van ambachtelijke bedrijven, winkels, kantoren en de verkeers- en parkeerproblematiek. In Hoofdstuk 8 gaan we kort in op allerlei wetenschappelijke en beleidskonsequenties die samen-

hangen met een bepaalde definiëring of normering van problemen in de stadsvernieuwing. Aansluitend daarop volgen in Hoofdstuk 9 de consequenties van de verschillen tussen buurten en steden als zelfstandig institutioneel knelpunt. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 10 de binnengemeentelijke organisatie aan de orde gesteld. Daarbij gaan we afzonderlijk in op de rol van het politieke bestuur en de ambtelijke organisatie. Hoofdstuk 11 staat in het teken van de (her-)huisvestingsproblematiek in de grote steden. De (her-)huisvesting en distributieproblematiek vormt een zeer dominant probleem binnen de aanpak van stadsvernieuwingengebieden. Dit institutionele knelpunt zal met name worden bekeken in relatie tot de selectieve tendensen in de bevolking in stadsvernieuwingengebieden uit Hoofdstuk 6. Dat geldt eveneens voor Hoofdstuk 12, waar de inspraak van de betrokkenen als institutioneel knelpunt wordt beschreven. De benadering van stadsvernieuwing als kleinschalig, gefaseerd en organisch proces stelt bijzonder hoge eisen aan de insprekers. In Hoofdstuk 13 gaan we in op knelpunten in wetgeving en organisatie. Eerst worden de gevolgen van de eigendomsverhoudingen in relatie tot het juridisch instrumentarium gebracht. Ook gaan we in op de mogelijkheden tot verwerving door gemeenten van panden in stadsvernieuwingengebieden. Daarna gaan we in op de rol van plannen van de gemeente in de wetgeving. Deze Afdeling wordt in Hoofdstuk 14 afgesloten met de institutionele knelpunten die voortvloeien uit de bestuurlijke verhoudingen in relatie tot de financiële verhoudingen. Eerst gaan we in op de relaties tussen stadsvernieuwingbeleid en de particuliere sector. Daarna wordt de problematiek in toenemende mate toegespitst op de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen overheidslichamen.

Hoofdstuk 6. Selektieve tendensen in de bevolking in stadsvernieuwingsgebieden

6.1. Inleiding

Na vele jaren van een teruglopend bevolkingsaantal, lijkt de omvang van de bevolking in de grote steden zich te stabiliseren.

Tabel 1. Bevolkingsverloop in enkele grote gemeenten

Gemeente	Hoogtepunt	Dieptepunt (tot nu toe) per 1 januari	Proc. verschil	Procentuele jaarlijkse verandering			
				'76-'77	'77-'78	'78-'79	'79-'80
Amsterdam	868.579 ('56)	716.919 ('80)	-17,4	-1,6	-1,6	-1,3	-0,2
Rotterdam	729.744 ('61)	579.194 ('80)	-20,6	-2,2	-1,7	-1,3	-1,0
Den Haag	605.876 ('61)	456.886 ('80)	-24,5	-1,7	-1,3	-1,4	-0,2
Utrecht	278.417 ('71)	236.053 ('79)	-15,2	-2,2	-1,8	-1,9	+0,4

Bron: Bevolking der gemeenten van Nederland, Centraal Bureau voor de Statistiek, 1980.

Een meer konstant inwoneraantal hoeft echter niet te betekenen dat de samenstelling van de bevolking en de vertrek- en vestigingsbewegingen zich stabiliseren. Er is immers een enorm grote vestigings- en vertrek-beweging. Dit blijkt onder andere uit de volgende tabel, waar de binnen- en buitenlandse migratie voor de jaren 1975-1979 is uitgesplitst.

Tabel 2. Binnen- en buitenlandse migratie voor de vier grote steden (1975 t/m 1979)

	Binnenlands					Buitenlands				
	1975	1976	1977	1978	1979	1975	1976	1977	1978	1979
<i>Vestiging</i>										
Amsterdam	21 842	21 520	19 882	19 079	18 192	17 640	11 072	9 506	10 748	13 333
Rotterdam	15 651	14 366	13 198	12 765	12 693	13 268	6 377	6 853	7 102	8 806
Den Haag	12 543	13 516	12 336	11 754	11 859	15 095	6 333	6 750	7 185	10 057
Utrecht	9 971	9 915	9 766	9 376	9 903	3 107	2 197	2 188	2 591	3 473
<i>Vertrek</i>										
Amsterdam	40 160	37 731	34 251	34 293	27 838	4 473	5 053	5 223	4 479	4 394
Rotterdam	30 216	28 320	25 235	23 435	20 450	3 608	4 435	4 088	3 268	2 929
Den Haag	25 656	22 238	20 025	20 075	18 152	3 454	3 985	3 771	4 166	4 036
Utrecht	17 095	16 342	14 961	15 191	11 379	1 127	1 530	1 483	1 376	1 124

Bron: Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.400, H.XI, nr. 13, vraag 178.

Uit de tabel blijkt dat de binnenlandse vestigings- en vertrek-beweging terugloopt; de vertrekstroom is echter groter dan die van de vestiging. Toeneming van de vestiging doet zich uitsluitend voor bij de buitenlandse migratie. Deze enorme migratiestromen vormen een belangrijk knelpunt voor de opvangcapaciteit van de grote steden, zeker wanneer we beseffen dat degenen die zich vestigen, misschien andere eisen zullen stellen aan voorzieningen dan de vertrekkers.

Deze grote migratiestromen komen vooral voor in de stadsvernieuwingswijken van de grote steden. In 1973 vertrekt bijvoorbeeld op de totale bevolking van het Oude westen (Rotterdam) 25,7% uit de buurt en vestigen er zich 20,1% nieuwkomers.¹

Dit ingrijpende migratiepatroon in de oude wijken kan nog nader worden gespecificeerd. Enigszins gestyleerd weergegeven, verlaten vooral de wat

¹ Projectgroep Oude Westen, *Beleidsplan Oude Westen*. (Uitgave van de Projectgroep Oude Westen, Rotterdam) p. 76.

grotere Nederlandse huishoudens (met kinderen), de midden-kategorieën met een relatief hoge welstand en opleiding de stad c.q. de stadsvernieuwingswijken. Bij de achterblijvers en immigranten zijn lagere welstands- of opleidingsgroepen goed vertegenwoordigd, met name de jonge alleenstaanden en kleine huishoudens, etnische minderheden (Surinamers, mediterrane buitenlandse gastarbeiders e.d.), 'vreemdelingen' in het algemeen en de uitersten in de opleidings- en welstandsschaal. De andere samenstelling van vertrekkers en vestigers heeft consequenties voor het beleid.

De selectieve migratie doet zich in verscherpte mate voor in de stadsvernieuwingsgebieden. Jongeren, alleenstaanden en kulturele minderheden vestigen zich over het algemeen veel meer in de oude wijken dan elders in de stad. Zo meldt de Nota voor de Stads- en Dorpsvernieuwing op grond van een nadere interpretatie van het Regionaal Woningbehoefte-onderzoek uit 1977, dat, ten opzichte van het landelijke gemiddelde, in niet-verbeterde huurwoningen het aantal werkenden aanzienlijk lager vertegenwoordigd is (37% tegenover 48%) en het aantal uitkeringstrekkers aanzienlijk hoger (44% tegenover 31%). Deze niet-verbeterde huurwoningen vinden we vooral in de oude wijken in de grote steden vóór stadsvernieuwing. Ook vermeldt de zojuist genoemde Nota dat in oude woongebieden het aantal huurders onder de leeftijd van 25 jaar in verhouding met het landelijk gemiddelde erg hoog is (9 à 10% tegenover 3%); dat het aantal huurders van 65 jaar en ouder in de oude woongebieden in de verbeterde woningen lager (19%) en in de niet-verbeterde woningen hoger (31%) is dan het landelijk gemiddelde (28%) en dat in de oude woongebieden relatief erg veel alleenstaanden voorkomen (30 à 34% van de huurders tegenover landelijk 20% en 19% van de eigenaar-bewoners ten opzichte van landelijk 10% gemiddeld).²

De grote stad als totaliteit, maar vooral de stadsvernieuwingsbuurten zijn blijkbaar het aangewezen milieu voor alleenstaanden en kleine huishoudens (vgl. 6.2. hierna) en buitenlanders (vgl. 6.3.).³ In 6.4. zullen we uit deze grote menging van zeer diverse leefstijlen en bevolkingsgroepen een typologie trachten te ontwikkelen, die ons later behulpzaam zal moeten zijn bij het aangeven van institutionele knelpunten. In 6.5. geven we aan dat heterogeniteit het leidende principe moet vormen voor de planning van voorzieningen in oude stadswijken. Belangentegenstellingen spelen in de oude wijken rond het stadshart een belangrijke rol, zelfs tussen de beknotte bewoners in de oude stadswijken. Dit geven we aan in 6.6.

Hoofdstuk 6 heeft vooral een signalerende functie. De typologie van dit hoofdstuk zal zoveel mogelijk worden doorgetrokken naar de daarvoor in aanmerking komende knelpunten in het vervolg, maar met name naar herhuisvesting en distributie (vgl. Hoofdstuk 11). Ook in Hoofdstuk 12 over de inspraak zal de lijn uit dit hoofdstuk behulpzaam zijn bij de beschrijving van het overeenkomstige institutionele knelpunt.

6.2. De kleine huishoudens en alleenstaanden

In dit onderdeel zullen we kort ingaan op de betekenis van het relatief grote aandeel kleine huishoudens (één of twee personen) in de grote steden voor de voorzieningen. Daartoe schetsen we eerst de omvang en enkele oorzaken van de trends rond kleine huishoudens in de grote steden.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau maakt melding van een snelle toename van het aantal alleenstaanden in Nederland, namelijk van 373.000 in 1960

² Nota Stads- en Dorpsvernieuwing, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.713, nrs. 1-2, pp. 13-14.

³ Vergelijk voor een wat uitgebreidere beschrijving van de achtergronden van deze onderdelen:

Huigsloot, P. C. M. & R. E. van de Lustgraaf, *Enkele aspecten van grootstedelijke leefbaarheid en voorzieningen*. In: Lambooy, J. G., *Ekonomie en Ruimte, deel 2: Stad en ekonomie*. (Van Gorcum, Assen) 1981, Hoofdstuk 4, pp. 42-75.

tot 681.000 in 1971.⁴ Een groot aantal van hen woont gekoncentreerd in de grote steden. Ook blijkt van het totale aantal alleenwonenden in Nederland in 1971 ca 32% in de drie grote steden te wonen: Amsterdam (14%), Rotterdam (9%) en Den Haag (8%). De hoogte van dit cijfer krijgt het meeste reliëf wanneer we het vergelijken met het percentage bewoners van de grote steden in het totaal der Nederlandse bevolking in hetzelfde jaar: 15%. Mede op grond van buitenlands onderzoek zou de alleenstaande een typisch grote stads-verschijnsel kunnen worden genoemd. Ook het aantal twee-persoonshuishoudens is verhoudingsgewijs zeer sterk vertegenwoordigd.⁵

In het algemeen kan worden verwacht dat het aantal één- en tweepersoonshuishoudens nog wel zal toenemen. Het Sociaal en Cultureel Rapport denkt dat over niet al te lange tijd rond 65% van de huishoudens uit één of twee personen zal bestaan.⁶ Dit heeft gevolgen voor de gemiddelde woningbezetting in de steden. De daling van de gemiddelde woningbezetting wordt vaak aangeduid met 'gezinsverduunning per woning'. In Nederland heeft zich sinds 1947 een voortdurende daling van de gemiddelde woningbezetting voltrokken (1947: 4,33 en 1974 wordt geschat op 3,15), met een gelijktijdige daling van het aantal personen per vertrek (1947: 0,90 tegen 1970: 0,63). Voor het jaar 2000 verwacht men een gemiddelde woningbezetting van 2,7; dit verhoudingsgetal is in Amsterdam (2,38), Rotterdam (2,59) en Den Haag (2,67) echter reeds bereikt.⁷

Deze snelle daling van de gemiddelde woningbezetting heeft omvangrijke konsekventies voor het aantal te bouwen woningen. Schoksgewijs moeten de woningbehoefteramingen worden herzien, zowel in aantallen als in grootte-kategorieën. In Amsterdam sprak men in 1960 nog van een gemiddelde woningbezetting van 3,43; in 1963 is deze al niet hoger dan 3,26, in 1970 nog maar 2,90 en in 1979 is het verhoudingsgetal gedaald tot 2,38. Van der Vlis stelt, dat bij een daling van de gemiddelde woningbezetting van 0,1, de gemeente er rekening mee moet houden dat er zo'n 10.000 woningen extra nodig zijn om een zelfde bevolkingsomvang te huisvesten.⁸

De oorzaken van de gezinsverduunning zijn al vaak genoemd: de toename van de gemiddelde levensduur, de daling van de huwelijksleeftijd, de vermindering van het gemiddelde aantal kinderen per gezin, het uitstel van het eerste kind en de toenemende neiging van jonge gehuwden om zelfstandig te gaan wonen. De Commissie Algemene Toekomstverkenning wijst ook nog op de kortere duur van het gezinsverband, de toenemende echtscheidingsfrequentie en het op lagere leeftijd verlaten van het ouderlijk huis.⁹

Uit de cijfers blijkt dat deze ontwikkelingen zich verscherpt in de grote steden voordoen. Zowel de geringe geneigdheid tot verhuizen op latere leeftijd voor ouderen, als onderwijsmogelijkheden, contactmogelijkheden

⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1978*. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1978, p. 23.

⁵ Gegevens afkomstig uit *Planologische kengetallen*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) mei 1977, pp. 1594-2 en 3. Het Nederlands Gesprek Centrum wijst op een landelijk percentage alleenstaanden en twee-persoonshuishoudens in Nederland als geheel (in 1974) van ± 55 en in de grote steden van 60-65%. Vergelijk de publikatie van het Nederlands Gesprek Centrum, *De grote stad*. (Bosch en Keuning, Baarn) 1980, p. 23.

⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, 1978, o.c., p. 179.

⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De komende vijftienvintig jaar*. Rapporten aan de Regering Nr. 15, Commissie Algemene Toekomstverkenning. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1977, p. 63.

⁸ Vlis, M. B. van der, Toespraak van de Wethouder voor Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Vervoer bij de opening op 3 september 1980 van de tentoonstelling 'Honderd jaar wonen, werken en verkeer in Amsterdam', die ter gelegenheid van het eeuwfeest van de Vrije Universiteit werd gehouden. (Gemeente Amsterdam, Bureau Voorlichting) 1980, p. 16.

⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1977, p. 63.

en een aantrekkelijk milieu voor jongeren, komen in de selectiviteit van de bevolkingstendens in de grote steden tot uitdrukking. In een buurt als het Oude Westen (Rotterdam) bestaat de bevolking voor een groot deel uit jongeren tussen de 20 en 30 jaar. Velen van hen zijn alleenstaand (18% van de buurtbevolking, tegen 9,5% voor heel Rotterdam). Het percentage alleenstaanden in de leeftijdsgroep van 20 tot 34 jaar groeit tussen 1 januari 1971 tot 1 januari 1975 van 6,9% tot 14,0% van de buurtbevolking. Van de gezinnen treffen we in deze stadsvernieuwingsbuurten de jonge gezinnen aan. Na het kortstondige 'opstapje' in een goedkoop huis, trekken ze vaak na een positie-verbetering weg.¹⁰

Hieruit blijkt dat voor een deel van de in de stad wonende groepen de wijk meer als een 'doorgangshuis' fungeert. Dit geldt voor sommige jongeren die opleidingen volgen en voor sommige buitenlandse werknemers die willen remigreren. Zij zoeken vooral goedkope woonvoorzieningen in met name oude stadswijken, het intensieve contact met mensen in een overeenkomstige situatie en allerlei op hun behoeften afgestemde winkel- en vrije-tijdsvoorzieningen. De cijfers van het Oude Westen laten zien dat er een enorme volksverhuizing van ca. een kwart van de wijkbevolking jaarlijks plaatsvindt.

Hoewel de doorgangshuis-functie voor deze groepen niet kan worden ontkend, mag nooit de fout worden gemaakt van de vertaling naar het individu toe. Van tevoren kan immers niet worden voorspeld wie zich blijvend in de stad zal vestigen en wie niet. Minderheidsgroepen voelen zich tot de stad aangetrokken, omdat zij verwachten zich tussen en samen met anderen van hun groep beter te kunnen handhaven.

6.3. Buitenlanders

Behalve de Molukkers, zijn de etnische minderheden niet verspreid over het land aanwezig, maar wonen zij gekoncentreerd in de grote steden. Ellemers wijst op de situatie in Amsterdam en Rotterdam, respectievelijk Den Haag en Utrecht, waar een derde, respectievelijk een kwart van alle kinderen die geboren worden, kinderen van allochtonen zijn.¹¹ In de oudere buurten ligt dit cijfer uiteraard aanzienlijk hoger. Volgens het Beleidsplan Oude Westen heeft in de buurt in 1975 20,6% van de bevolking een niet-Nederlandse nationaliteit, terwijl dat voor Rotterdam als geheel 4,9% is. In 1968 is dat cijfer in die buurt nog maar 5,3%. Daarbij zijn dan nog niet begrepen de Rijksgenoten uit Suriname en de Antillen; hun aandeel steeg van 5,2% per 1-5-1974 tot 8% op 1-1-1975 gerekend naar de totale bevolking van Rotterdam.¹² In de Haagse Schilderswijk behoort ca. 30% van de bevolking tot de groep van de etnische minderheden. In sommige delen van de Schilderswijk belooft dit zelfs meer dan 40%.¹³

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt,¹⁴ dat de ruimtelijke uitdrukking van een sociale achterhoede-positie en kulturele isolering ten opzichte van andere groepen (met name autochtonen) elkaar versterkende factoren en processen zijn, die langdurig kunnen doorwerken. Juist met betrekking tot de opvang van etnische minderheden creëren de eerdergenoemde selectieve tendensen in de grootstedelijke bevolking een situatie van ruimtelijke en sociaal-ekonomische segregatie. In een enkel opzicht delen de personen uit de groep etnische minderheden het lot van hun blanke Nederlandse collega's, namelijk de positie van sociaal-ekonomische diskriminatie en ongelijke toegang tot allerlei voorzieningen, zoals

¹⁰ Vergelijk Projectgroep Oude Westen; *Beleidsplan Oude Westen*, o.c., pp. 36-42.

¹¹ Ellemers, J. E., *Etnische minderheden in Nederland*. In: *Intermediair*, 11-1-1980, pp. 3-5.

¹² Projectgroep Oude Westen, o.c., p. 33.

¹³ Dienst Stadsontwikkeling 's-Gravenhage, *Structuurschets Schilderswijk; toelichting - voorstel*. (Den Haag) 1978, p. 38.

¹⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Etnische minderheden*. Rapport aan de Regering. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1979.

huisvesting, werk e.d.. Daar bovenop komen de extra handicaps, als gevolg van huidskleur en taal, de moeilijke realisering in een vreemde situatie van geloof, voedingsgewoonten en cultuur. Hierdoor ontstaan culturele of identiteitsproblemen.

Over de langdurige rechteloze positie van de in Nederland verblijvende illegalen is al veel geschreven. De positie van de hier verblijvende legale personen uit de groep etnische minderheden wordt overigens eveneens gekenmerkt door grote machteloosheid. Er zijn een groot aantal factoren die het inhalen van achterstanden van de etnische minderheden ten opzichte van de Nederlanders negatief beïnvloeden. De WRR noemt onder andere:¹⁵ de verschillen in de dynamiek van de ontwikkeling van de Nederlanders ten opzichte van buitenlanders, de kieskeurigheid in het aanvaarden van arbeid door Nederlanders, nijpende woningnood (diskriminatie op de woningmarkt kan leiden tot een gedwongen ruimtelijke segregatie), verscherpte selectie-mechanismen bij economische teruggang zonder tegenkrachten van de kant van belangenorganisaties (de recente sterk stijgende werkloosheid onder gastarbeiders toont dit aan),¹⁶ scherpe concurrentie, vooroordelen en diskriminatie van directe – sociaal zwakke – concurrenten, de noodzaak om met instanties in contact te treden schept vaak een confrontatie tussen verschillende culturen en een soms diskriminerende bejegening, de steeds meer centrale plaats van het individu en zijn keuzevrijheid als Nederlandse waarde staat soms op gespannen voet met de culturele waarden en normen van sommige van deze minderheden; de verzorgingsstaat doet de groepsoriëntaties, die in eigen land functioneel waren, hun zin verliezen; benutting van kansen van iemand uit de groep leidt tot uitstoting of een breuk met de groep, waardoor potentiële voortrekkers verdwijnen.

De zgn. 'tweede generatie' dient extra te worden belicht.¹⁷ Volgens de WRR ervaren zij in het bijzonder de effecten van de sociale achterhoede-positie en de culturele isolering. Van een positieve cultuurbeleving en-ontwikkeling is in deze situatie nauwelijks sprake. De tweede generatie, die in sterkere mate dan de eerste (met name door het onderwijs) invloed van de ontvangende samenleving ondergaat, komt daardoor in een moeilijke positie. Het opgroeien in twee werelden met een verschillende sociale status, met afwijkende opvattingen, die weinig begrip voor elkaar hebben, en soms zelfs vijandig tegenover elkaar staan, maar die toch beide een beroep doen op loyaliteit, plaatst deze generatie voor grote identiteitsproblemen en de ouders voor opvoedingsconflicten.¹⁸

6.4. Een typologie van bewoners van stadsvernieuwingsgebieden

Elke typologie van bovenstaande verschijnselen heeft arbitraire elementen. Toch heeft het zin om, met het oog op de te verwachten institutionele conflicten, een typologie op te stellen. Aan de typen bewoners laten zich immers bepaalde belangen koppelen, die beleidsrelevant zijn. Wij grijpen daarbij terug op de hypothetische typologie uit het proefschrift van Van Engelsdorp Gastelaars.¹⁹ Deze vatten wij hier kort samen.

¹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1979, o.c., pp. XIV-XVIII.

¹⁶ Kok, H., *We vroegen arbeidskrachten, maar kregen mensen*. In: *Intermediair*, 11-1-1980, p. 17.

¹⁷ Vries, M. de, wijst op het verwarrende gebruik van deze term. Soms worden er ook kinderen mee bedoeld, die met hun ouders mee uit het land van herkomst zijn gekomen. Strikt genomen omvat de tweede generatie echter de in Nederland geboren kinderen, van wie de ouders als migrant naar Nederland zijn gekomen. Vergelijk Vries, M. de, *Khagy, Drèss en Nezakat: drie mensen uit de tweede generatie*. In: *Intermediair*, 11-1-1980, p. 7.

¹⁸ Direct geciteerd uit het rapport *'Etnische Minderheden'*, van de W.R.R. 1979 o.c., p. XIV.

¹⁹ Engelsdorp Gastelaars, R. van, *Niet elke stadsbewoner is een stedeling. Een typologische studie naar het ruimtegebruik van bewoners van Amsterdam*. (Sociaal-Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Publikatie No. 6) 1980 Hoofdstuk XII.

Van Engelsdorp Gastelaars onderscheidt vier typen: 'onbeknotte stedelingen', 'onbeknotte buurters', 'beknotte stedelingen' en 'beknotte buurters'. Het wel of niet 'beknot' zijn hangt samen met de aan- of afwezigheid van een gebrek aan middelen (geld, rechten, macht, kennis, vaardigheden), die het de betreffende stadsbewoner al dan niet moeilijk maken zijn gerichtheid als stedeling of buurter in ruimte-gebruik tot uitdrukking te brengen. Volgens Van Engelsdorp Gastelaars moeten de 'beknotte' stadsbewoners vooral gezocht worden onder de weinig draagkrachtigen en onder degenen met een ondergeschikte baan. De Structuurschets voor de Schilderswijk uit 1978 geeft aan dat 53% van de bevolking in de laagste en 35% in de modale inkomensklasse zit, en 12% een hoger inkomen dan modaal verdient.²⁰ Vaak gaat dit gepaard met een feitelijk beperkte toegankelijkheid van onderwijs, impulsrijke werkkringen of betere woonsituaties. Voorts is, volgens Van Engelsdorp Gastelaars, het aantal stadsbewoners met een dubbele dagtaak in de categorie 'beknotte stadsbewoners' relatief groot. Bij deze 'beknotte stadsbewoners' hangt de keuze van hun bezigheden buitenshuis vaak vooral af van de toegankelijkheid van deze activiteiten en de erbij behorende verblijfplaatsen en niet van de attractie ervan. Hun activiteitenpatroon is 'schraller' dan dat van de 'onbeknotte stadsbewoners'; de relatief kostbare, niet strikt onder de eerste levensbehoeften vallende bezigheden buitenshuis worden eerder nagelaten. Het onderscheid 'stedeling' vs. 'buurter' koppelt Van Engelsdorp Gastelaars aan het ruimte-gebruik dat samenhangt met iemands maatschappelijke positie: de maatschappelijke positie in termen van plichten, leefregels, belangstellingen en voorkeuren impliceert een bepaald ruimte- en voorzieningengebruik. Met name de dagelijkse werkzaamheden en de contactensfeer nemen hierbij een belangrijke plaats in. 'Stedelingen' zijn meer georiënteerd op de typisch grootstedelijke, zeer gespecialiseerde kulturele, rekreatieve of winkel-voorzieningen; zij zoeken een impulsrijke omgeving en de daarmee verbonden contacten. De 'buurter' richt zich meer op buurtactiviteiten en buurtcontacten, de 'stedeling' is meer gericht op de ruimten buiten de directe woonbuurt, vooral gelegen in/verband houdend met het stadshart: schouwburgen, bioscopen, restaurants, boekhandels, gespecialiseerde winkels, etc. Volgens Van Engelsdorp Gastelaars zijn stedelingen, in vergelijking met buurters, meer te vinden onder de hooggeschoolde stadsbewoners, onder stadsbewoners met een werkring, onder beroepsbeoefenaren met een creativiteit vergende, afwisselende dagtaak, alsmede onder die jonge stadsbewoners die nog volop bezig zijn met de opbouw van hun carrière. De categorie 'buurters' wordt voor een groot deel mede gevormd door oudere stadsbewoners. Van Engelsdorp Gastelaars verwacht dat de categorie 'buurters' in de grote Nederlandse agglomeraties van dit moment waarschijnlijk in de meerderheid is en zal blijven. Hij leidt dit af uit twee factoren, namelijk de daling van het scholingsniveau als gevolg van de selectieve migratie en de veroudering. Hij wijst apart op de huidige situatie van de 'beknotte stadsbewoners' in de wijken die rond 1900 tot stand zijn gekomen. De kwalitatief slecht gebouwde woningen, dicht opeengedrukt gebouwd, met weinig mogelijkheden om het huiselijk leven van de buitenwereld af te schermen als gevolg van burengerucht of inkijk, hebben gevolgen voor de bezigheden buitenshuis. De omstandigheid dat hun huiselijk leven moeilijk af te schermen is, versterkt hun beduchtheid voor moeilijkheden met burens en daarmee hun beknottingsbesef. Dat betekent volgens Van Engelsdorp Gastelaars dat ook voor 'buurters' de neiging groot zal zijn om de eigen woonbuurt te mijden voor de contactgevoelige bezigheden buitenshuis.

De hierboven in 6.1. t/m 6.3. gegeven cijfers geven aan, dat de bewoners van stadsvernieuwingsgebieden in de terminologie van Van Engelsdorp

²⁰ Dienst Stadsontwikkeling 's-Gravenhage, 1978, o.c., pp. 27-38.

Gastelaars vooral tot de 'beknotte' categorieën stadsbewoners behoren. Het belang van het onderscheid ligt echter vooral in de relatie van de beknotting met een oriëntatie op de buurt of het stadscentrum. Uit de cijfers blijkt een enorme toeloop van jongeren, (gescheiden) alleenstaanden, kleine huishoudens en etnische minderheden. De relatief grotere aanwezigheid van seksuele minderheden mag worden voorondersteld. Na de trek van de plattelandsbevolking naar de grote steden tijdens de Industriële Revolutie, is er nu sprake van een trek van randfiguren en emanciperende minderheidsgroepen. Zij zijn de 'nieuwe stadsbewoners'. Zij voelen zich tot de grote stad aangetrokken, omdat hier meer dan elders een bron van tolerantie ligt. Voor hun leefwijze zijn ze sterk aangewezen op de mogelijkheden en voorzieningen in het stadshart, maar die zijn, bij een voldoende concentratie van gelijkgerichten, ook overgewaaid naar sommige buurten. De lage huren in stadsvernieuwingswijken voor winkels en bedrijfjes en een concentratie van gelijkgerichten maken bovendien mogelijk dat zich allerlei economisch zwakke functies ontwikkelen, die direkt of indirekt samenhangen met de aanwezigheid van de genoemde 'nieuwe stadsbewoners' c.q. 'kulturele' minderheden. Hierbij kunnen we denken aan allerlei kleine ambachtelijke bedrijfjes, winkels speciaal gericht op en beheerd door etnische minderheden, winkels voor alternatieve voedingsmiddelen, etc.

Doordat ze georiënteerd zijn op de voorzieningen in het stadshart en zij in hun middelen beknot zijn, ligt de concentratie in de goedkope woningen van de binnenstad of de aangrenzende, vaak 19e eeuwse wijken voor de hand. De slechte kwaliteit van de woningen en woonomgeving, dicht opeen gepakte bebouwing, beperkte afschermingsmogelijkheden, aksepteren deze groepen ten gunste van de gewenste leefstijl. Meestal zit er voor deze groepen ook niet veel anders op dan slechte huisvesting te aksepteren, omdat ze vaak in de andere woningen niet als huurder worden geaksepteerd. In de Amsterdamse Pijp vindt men een typisch voorbeeld van deze 'kulturele revolutie', die plaats kan vinden in stadsvernieuwingsgebieden. Deze achtergronden van de herwaardering van de grote stad in cultuur-politiek opzicht vanuit de specifieke kwaliteiten die daar aan bepaalde groepen worden geboden, wordt vooral door de Amsterdamse wethouder Van der Vlis benadrukt.²¹

Uit het bovenstaande blijkt dat het onderscheid van Van Engelsdorp Gastelaars om nadere interpretatie vraagt. De scheiding tussen stedelingen en buurters laat weinig ruimte voor de buurtsoort-gebondenheid van de bovengenoemde groep 'nieuwe stadsbewoners'. Hun beknotting gaat op een andere manier samen met een stedelijke gerichtheid en buurtsoort-gebondenheid, dan bij de 'buurters' van Van Engelsdorp Gastelaars het geval is. Hij benadrukt met name de categorie 'buurters', die in de volksbuurten geboren en getogen is, als 'beknotte stadsbewoners'. Men zou ze ook 'resterende buurters' kunnen noemen. In de stadsvernieuwingswijken met een sterke toeloop van 'nieuwe stadsbewoners' valt deze categorie vooral samen met de categorie bejaarden. De aanwezigheid van de als 'buurter' omschreven buitenlander verschilt echter wezenlijk van de groep van de traditionele 'buurters'. De buurt-gerichtheid van de groep etnische minderheden vloeit vooral voort uit de zeer selektieve toegankelijkheid van de stedelijke woningmarkt, het zoeken naar bescherming, veiligheid, herkenning en geborgenheid, die samenhangt met de in de buurt aanwezige lotgenoten en natuurlijk met het inmiddels tot stand gekomen pakket 'eigen' voorzieningen.

Op dezelfde manier kan bij de andere 'beknotte' 'nieuwe stedelingen' een kanttekening worden geplaatst. Wij verwachten bijvoorbeeld dat de behoeften en het sociale relatiepatroon van een emanciperende werkende of gescheiden vrouw sterk verschilt van dat van een arbeidersgezin. Onze konklusie kan zijn dat we op dit moment in de stadsvernieuwingsgebieden een menging van beknotte groepen stadsbewoners vinden, met een

²¹ Vlis, M. B. van der, 1980, o.c.

zeer verschillende achtergrond. In de eerste plaats zijn dat de traditionele 'buurters', die niet in staat zijn geweest om een sub-urbane of vergelijkbare woonvorm te bereiken, of die vanuit hun jarenlange buurtbewonerschap ook als bejaarde in de buurt willen blijven. In de tweede plaats zijn dat de nieuwe buurtsoort-gebonden, bekende stedelingen, die zich in hoog tempo vestigen in de 19e eeuwse wijken in de grote steden, in het bijzonder in Amsterdam. Door hun oriëntatie is de woningnood onder deze groepen ruimtelijk en financieel veel meer selectief.

De belangrijkste konstatering ten aanzien van de typologie zal echter moeten zijn, dat de heterogeniteit overheerst. Dat geldt niet alleen tussen de diverse categorieën, maar ook daarbinnen. De samenvoeging dient hier uitsluitend ter illustratie van institutionele knelpunten. De suggestie, dat hieruit een norm voor welzijn, leefbaarheid of voorzieningen-niveau zou zijn af te leiden, verwerpen wij ten stelligste.²²

6.5. Betrokkenheid en heterogeniteit

In 6.4. hebben we een typologie ontwikkeld. In dit onderdeel zullen we de nadruk leggen op de heterogeniteit van belangen. Daarna zullen we de typologie in 6.6. koppelen aan de concrete bewonersbelangen in deze gebieden en de voorkomende opties voor het beleid.

Veel auteurs benadrukken de absolute noodzaak om bewoners te betrekken bij het stadsvernieuwingsproces. Zo tracht onder andere Priemus de ervaringen in Rotterdamse stadsvernieuwingswijken met participatie van bewoners om te zetten in voorstellen voor geïnstitutionaliseerde vertegenwoordiging (bijvoorbeeld via gekozen wijkraden) in projectgroepen, gemeentelijke beheersinstanties en de wijkgebonden korporatie.²³ Evenals Bekkers,²⁴ bepleit hij dat, gezien de complexiteit van stadsvernieuwingsprocessen en -procedures, bewoners in staat moeten zijn deskundigen voor hun doelen in te schakelen. Bekkers en Verdonk waarschuwen voor de gevolgen van een stadsvernieuwingsaanpak die niet aansluit bij de specifieke buurtkarakteristieken. Bekkers wijst op de gevaren van arbitraire en ondoorzichtige besluitvormingsprocedures. Hij stelt dat deskundigheid vaak als instrument wordt gebruikt om (verhulde) politieke doelen te realiseren.²⁵ Verdonk stelt dat, als de verschillende in grond en ruimte geïnteresseerde partijen (zakenlieden, gemeentelijke instanties, bewonersgroepen) zich bewuster worden, dat realisering van de eigen wensen van vestiging allerlei bedoelde en onbedoelde neven-effecten heeft, realisering van afgewogen beslissingen eerder mogelijk is. De kans is dan groter dat organisatorische verbanden en vrienden- of burengroepen blijven bestaan, dat vereenzaming van bijvoorbeeld bejaarden op een kamer drie-hoog-achter voorkomen wordt en er reële kansen ontstaan voor nieuwe relatiepatronen tussen oude en nieuwe bewoners.²⁶

In de loop van de zeventiger jaren is de invloed van buurtgroepen inderdaad steeds meer via officiële inspraakronden en via een gereguleerde vertegenwoordiging gerealiseerd, nadat de eerste resultaten met name door protestakties bereikt waren. De laatste jaren is er in de grote steden weer een verharding te constateren in het optreden van bepaalde groepen, met name gericht op de vele ten gevolge van speculatie leeg staande panden. De invloed van bewoners, bewonersgroepen en andere instituties heeft zich uitgewerkt op bijvoorbeeld de vormgeving van woningen, het aantal

²² Vergelijk hierover Huigsloot, P. C. M. & R. E. van de Lustgraaf, 1981, o.c.

²³ Priemus, H., *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak.* (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978, Hoofdstuk 21.

²⁴ Bekkers, H., *Het keuzeprobleem bij woningverbetering.* (Universitaire Pers, Delft) 1976, p. 218.

²⁵ Bekkers, H., 1976, o.c., pp. 217-219.

²⁶ Verdonk, B., *Stadsbuurten. De ene is de andere niet.* (Van Loghum Slaterus, Deventer) 1979, pp. 216-217.

en de soort sociale en kulturele voorzieningen, rekreatieve voorzieningen (parken, speelplaatsen), stratenpatroon, verkeer en parkeeroplossingen. Met name op het punt van de woningtoewijzing heeft de invloed van bewoners tot een verschuiving in de distributienormen aanleiding gegeven. Bij stadsvernieuwing krijgen bewoners uit de buurt of wijk absolute prioriteit boven andere groepen van urgenten van elders uit de stad.

Maar wie zijn nu, in het licht van de typologie uit 6.4., de bewoners en zijn ze wel in te schakelen bij het stadsvernieuwingproces? Zijn hun belangen- tegenstellingen in het beleid voor specifieke voorzieningen wel overbrug- baar?

Bewoners kunnen niet als één homogene institutie worden beschouwd. Een groot aantal presenteert zich enkel individueel; anderen organiseren zich in verband met een gemeenschappelijk (woon-)doel of als reactie op het beleid van de gemeente met betrekking tot hun woonsituatie (bijvoor- beeld bewonersgroepen per blok, per straat, per buurtdeel, etc.). Weer anderen organiseren zich rond een bepaald stadsvernieuwingaspect, waar niet alleen zij (en zij ook niet direkt) mee gekonfronteerd worden (bijvoorbeeld huurcomités, verkeersgroepen, kraakgroepen, etc.). Dan zijn er nog bewoners die niet in georganiseerde vorm (dat wil zeggen als een institutie) optreden, maar die door het gemeentebestuur wel als doelgroep onderkend worden (om wat voor reden dan ook) en waar een gericht beleid op gevoerd wordt (bijvoorbeeld een groot deel van de buitenlandse werknemers en hun gezinnen, bejaarden, jongeren). Deze groepen hebben allemaal hun eigen belangen, doelstellingen en machtsmiddelen. Op verschillende wijzen en in verschillende mate weten zij bepaalde claims bij gemeente of Rijk op tafel te leggen. Dit kan gebeuren via buurthuizen, wijkopbouworganen of andere vormen van gereguleerd overleg (welzijnsinstellingen, schoolbe- sturen, directie bejaardeninstellingen, rechtswinkels, winkeliers- en bedrijfsverenigingen, enz.), of het kan lopen via stedelijke of landelijke overkoepelende organisaties. Andere vormen zijn bijvoorbeeld huur- en kraakacties, demonstraties en andere vormen van protest. Ook door middel van lange juridische procedures trachten sommigen hun belangen in het stadsvernieuwinggebeuren veilig te stellen.

Elders hebben wij betoogd dat beleidsvoerders van de grote steden als leidend principe een zeer heterogene visie op voorzieningen moeten ontwikkelen. Wanneer de typologie uit 6.4. voldoende realiteitsgehalte heeft, kunnen immers zeer uiteenlopende behoeften van de bevolking in de grote steden in termen van voorzieningen worden verwacht. De stad is historisch gezien altijd al de smeltkroes van rassen, volken en kulturen geweest. Daar worden de verschillen niet alleen getolereerd, maar zelfs beloond. De andere kant van de medaille is zwakke communicatie tussen de groepen met verschillende leefstijlen, de selectiviteit van de tolerantie: we vinden er de grootst mogelijke tolerantie naast bittere concurrentie, diskriminatie, segregatie en enorme verschillen in sociaal-ekonomische omstandigheden.²⁷

Dit geldt in zeer sterke mate voor de stadsvernieuwingswijken. De mate waarin personen of groeperingen erin slagen hun visie(s) te realiseren, hangt nauw samen met de heersende sociale, politieke en ekonomische machtsstructuren. Bij de beleidsvoering ten aanzien van stadsvernieuwing- gebieden moeten de lokale overheden het voortouw nemen. Het stadsver- nieuwingbeleid wordt in de grote steden vooral gedomineerd door de visie van sociaal-demokraten. Hun keuze ten gunste van de beknotte bewoners en zwakke functies kan in verschillende beleidsopties worden uitgewerkt. Ook binnen de 'beknotte bewoners' spelen belangen- tegen- stellingen een grote rol.

²⁷ Huigslot, P. C. M. & R. E. van de Lustgraaf, 1981, o.c., pp. 49-62.

6.6. Belangentegenstellingen tussen beknotte bewoners in stadsvernieuwingsgebieden

Tot nu toe is de bevolkingsgroei, woningnood en gezinsverdunding in de grote steden vooral benaderd met woningbouw in uitbreidings- en overloopkernen. Veel van de oorspronkelijke Nederlandse 'buurters' hebben de kans op een woning in deze gebieden aangegrepen. De overgebleven gezinnen van 'buurters' blijven zich oriënteren op de idealen van de Nederlandse middenklasse, wat betreft leefstijl, eisen aan de huisvesting en woonomgeving. Zij streven in of buiten de stadsvernieuwingsgebieden naar iets wat daarop lijkt.

Aan hun streven wordt het meest tegemoet gekomen met een ingrijpend stadsvernieuwingsproces, dat uitgaat van sloop en nieuwbouw in plaats van veel minder ingrijpende verbeteringsprogramma's. Zij kunnen alleen dan eventueel direkt aanspraak maken op een nieuwbouw-huis na stadsvernieuwing in de buurt, in een verbeterd leefmilieu. Ook via de status van 'stadsvernieuwingsurgent' kunnen zij zich ontworstelen aan de situatie in de buurt, die in hun ogen steeds miserabeler wordt door de toestroom van 'nieuwe stadsbewoners'. Een zeer ingrijpend stadsvernieuwingsproces kan de toeloop van nieuwe stadsbewoners stoppen en eventueel 'evenwichtiger' maken. Dit streven naar een meer evenwichtige bevolkingsopbouw in stadsvernieuwingsbuurten, samen met de afremming en ombuiging van het toevloeiingsproces van marginale bevolkingsgroepen of 'nieuwe stadsbewoners' vormt één van de centrale doelstellingen van het stadsvernieuwingsbeleid in het Oude Westen en de Raamnota Stadsvernieuwing in Amsterdam uit 1978. Bewonersgroepen in het Oude Westen benadrukten dit met het motto dat de buurt 'een gewone wijk voor gewone mensen' moet blijven; de Raamnota Stadsvernieuwing in Amsterdam heeft als sub-titel 'De buurt: woonplaats, geen doorgangshuis'.²⁸

Hiervoor is gewezen op de enorme toeloop van 'nieuwe, buurtsoortgebonden stadsbewoners' in de stadsvernieuwingswijken in de grote steden. Jongeren, gescheidenen en andere alleenstaanden, kleine huishoudens, seksuele en etnische minderheden trachten een zeer heterogene leefstijl en voorzieningspakket te beschermen of te realiseren.

In het Rapport Etnische Minderheden wijst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid erop, dat het beleid ten aanzien van de etnische minderheden tot dusverre in het teken van de tijdelijkheid van hun verblijf in Nederland heeft gestaan. De vooronderstelling van tijdelijkheid lijkt niet gerechtvaardigd. Ook ontsnapt men met deze vooronderstelling beleidsmatig aan een aantal knelpunten die nijpender worden in het geval van een vooronderstelde permanente vestiging. Voorbeelden hiervan vormen de konfrontatie tussen de diverse culturen, het werken aan de vormgeving van een multi-rationale en multi-kulturele samenleving, de extra noodzaak tot opheffing van achterstanden in de Nederlandse situatie en de structurele versterking van de sociale, politieke en economische positie. De WRR bepleit een actief antidiskriminatiebeleid.²⁹

Hoewel met name de zwakke sociaal-economische positie van de etnische minderheden het hoofdprobleem vormt, waarmee andere problemen in de sfeer van de huisvesting samenhangen, is voor het stadsvernieuwingsbeleid hun zwakke positie op de grootstedelijke woningmarkt een belangrijk gegeven.³⁰ Het gebruik van de goedkope huisvestingsmogelijkheden in één van de stadsvernieuwingswijken lijkt het enig haalbare alternatief. Wanneer men, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ervan uit wil gaan dat het verblijf van deze etnische minderheden in Nederland niet van tijdelijke aard is, heeft dat ingrijpende consequenties voor de aanpak

²⁸ Projectgroep Oude Westen, o.c., p. 41;

Gemeente Amsterdam, *Ontwerp-Raamnota stadsvernieuwing. De buurt: woonplaats, geen doorgangshuis*. (Amsterdam) juni 1978.

²⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1979, o.c., pp. VII-VIII.

³⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, 1978, o.c., pp. 88-89.

van de stadsvernieuwingsgebieden. Hetzelfde geldt ook voor de andere 'nieuwe stadsbewoners'. Hun aanwezigheid hangt vaak samen met gekoesterde centrumfuncties; hun kansen op de grootstedelijke woningmarkt om gehuisvest te worden in andere dan deze kwalitatief slechte, maar zeer goedkope woningen in dichtbebouwde stadsvernieuwingsbuurten, zijn erg klein. Net zoals de groep 'etnische minderheden', dreigen zij 'stadsvernieuwingsnomaden' te worden, die trachten de 'bezem van de stadsvernieuwing' in de oude wijken vóór te blijven.

De 'nieuwe stadsbewoners' in de oude wijken vrezen de homogenisering van bewoners en voorzieningen, die ingrijpender is naarmate de aanpak van de buurt ingrijpender is. Velen moeten de buurt verlaten omdat het aantal voor hen beschikbare woningen is gedaald. Ingrijpende stadsvernieuwing gaat immers vaak gepaard met een omvangrijk woningverlies ten opzichte van de oorspronkelijke situatie. Door de buurtsoort-gebondenheid en de stadshart-oriëntatie wordt verhuizing naar een verder weg gelegen wijk als een ernstige ingreep in hun leefstijl gezien. Een zeer omvangrijk ingrijpend stadsvernieuwingsprogramma zet enorme huisvestingsdruk van deze groepen op buurten die nog niet voor stadsvernieuwing in aanmerking komen. De 'nieuwe stadsbewoners' vrezen de omvangrijke beknotting op hun middelen; naarmate het stadsvernieuwingsproces ingrijpender is, zullen de woonlasten stijgen.

De aantasting van de 'doorgangshuis-functie', centrumfunctie en opvangfunctie van de relatief goedkope woningen in de oude wijken, gekoppeld aan het gebrek aan alternatieven voor de 'nieuwe stadsbewoners' en het verdwijnen van juist voor hen interessante voorzieningen in de directe nabijheid, vormen de achtergronden van een – naar onze verwachting groeiend – verzet tegen stadsvernieuwingsactiviteiten die op de één of andere manier de positie van de 'nieuwe stadsbewoners' bedreigen. De sterke verbondenheid van deze groepen met het grootstedelijke milieu en de voor hen nog slechtere toegankelijkheid van andere woon- en leefmilieus (die, door de andere eisen, in hun ogen ook kwalitatief minder zijn dan de woningen in de oude wijken) duiden op een zeer geringe keuze-vrijheid.

Hiermee ligt een zeer belangrijk dilemma op de tafels van de stadsbesturen van de grote steden. De belangen van de omvangrijke stroom van 'nieuwe stadsbewoners' naar de oude wijken in de grote steden en de resterende 'buurters' staan tegenover elkaar. Dit leidt tot conflicten in stadsvernieuwingsbuurten, waar de 'nieuwe stadsbewoners' in de organisatievormen van de resterende 'buurters' trachten door te dringen of eigen organisaties van de grond tillen. De nieuwkomers kunnen, in het verlengde van hun belangen, nieuwe eisen stellen of wensen zich niet te houden aan gemaakte afspraken over de lange-termijnaanpak van de stadsvernieuwingsbuurten. Zij kunnen zich verzetten tegen de uitvoering van overeengekomen beleid of de uitvoering vertragen om de situatie in de buurt zo lang mogelijk ongewijzigd te laten. Zij bedreigen soms de status van 'stadsvernieuwings-urgent' of sloop/nieuwbouw van de resterende buurters.

Voor de overgebleven categorie 'buurters' vormt het zeer fluktuerende karakter van de wijkbevolking met een lage sociale status een niet onaanzienlijke bedreiging voor hun status en voorzieningen. Dit wordt versterkt door starre normen tussen voorzieningen en aantallen gebruikers, die beleidsmatig vaak gehanteerd worden. In deze buurten zien we bepaalde, voor buurters belangrijke voorzieningen teruglopen. Dit verscherpt niet alleen de gevoelens van sociale achterstand, het gevoel dat beleidsmatig niets voor hen wordt gedaan, weinig kansen worden geboden aan hun kinderen e.d., maar vooral de selectieve migratietendensen of de wens tot een kaalslag/nieuwbouw-aanpak voor de buurt.

Door de lange looptijd van stadsvernieuwingsprocessen, de inflexibiliteit van het juridisch instrumentarium, de binnen-gemeentelijke organisatie en afspraken met derden (overheidslichamen of partikulieren), kunnen plannen bovendien zeer moeilijk of traag worden aangepast aan de verlangens van de nieuwkomers. De neiging is groot om aan een eenmaal geplande opzet vast te houden of het verloop van het stadsvernieuwings-

proces als onomkeerbaar voor te stellen. Alleen bij zeer groot, openlijk verzet ontstaan er soms openingen. Dit werkt een verharding van posities in de hand. Op deze spanning komen we nog te spreken in Hoofdstuk 12, dat in het teken staat van het institutionele knelpunt van de inspraak van de betrokkenen.

Het gemeentebestuur zal in de buurt moeten kiezen tussen het aksepteren van de belangen van de resterende buurters, of van de 'nieuwe stadsbewoners'. In het Beleidsplan Oude Westen in Rotterdam heeft de samenwerking tussen bewoners en ambtenaren in de projectgroep een pleidooi opgeleverd voor een 'evenwichtige bevolkingsopbouw'. De diskriminatieproblematiek en het bieden van grotere keuzemogelijkheden voor de 'nieuwe stadsbewoners' worden verwezen naar het stedelijke en regionale beleid.³¹

In Amsterdam zijn in sommige buurten de 'nieuwe stadsbewoners' nog veel sterker vertegenwoordigd dan in de andere grote steden. Vooral de oude wijken van de hoofdstad vervullen de rol van de centrum- en opvangfunctie voor de 'nieuwe stadsbewoners'. Bij plannen voor een ingrijpende aanpak van gedeelten van bebouwing staan ambtenaren van de gemeente en insprekende bewoners soms fel tegenover elkaar.

De visie uit de Raamnota Stadsvernieuwing, die ook kiest voor een 'evenwichtige bevolkingsopbouw', lijkt te zijn veranderd: ten gunste van een voortdurende verhoging van de dichtheden in de plannen en in het voordeel van de 'nieuwe stedelingen'. Van der Vlis³² bepleit de herwaardering van de kwaliteiten van de grote stad in cultuur-politiek opzicht, met name vanuit de visie dat het stedelijk voorzieningen- en mogelijkhedenpakket van wezenlijk belang is voor (emanciperende) maatschappelijke minderheidsbewegingen, die er voor hun levenswijze vaak van afhankelijk zijn. Hij doelt hierbij op de bekende 'nieuwe stadsbewoners' uit onze typologie. Het in stand houden en verbeteren van stedelijke voorzieningen en mogelijkheden, maar ook van de gewone buurt- en wijkvoorzieningen, vergt volgens hem onder andere een draagvlak aan bevolking op niet al te grote afstand: een beleid van overloop en suburbanisatie tast niet alleen de kwaliteiten van de grote stad aan, maar ook die van het platteland.

Het kiezen voor de belangen van de 'nieuwe stadsbewoners' vergt een instandhoudingsstrategie van het voorhanden zijnde goedkope arsenaal aan woningen en voorzieningen in de stadsvernieuwingswijken (goedkoop onderhoud, nadruk op behoud en herstel) of misschien zelfs een non-interventie, c.q. een interventie op het kleinst mogelijk niveau bij dreigende kalamiteiten. Op deze manier worden heftige conflicten met de 'nieuwe stadsbewoners' in de oude wijken voorkomen. Zo'n beleid zal naar verwachting wel op verzet stoten bij de resterende 'buurters', die zich aan de sluipende veranderingen in de buurt willen ontworstelen. Voor hen biedt het bouwen in de uitbreidingsgebieden of op de zogenoemde Aanvullende Woningbouwlokatie binnen de grote steden soms meer het gewenste perspectief. Van der Vlis verwacht binnen de gemeentegrenzen nog ruimte te hebben voor veertig- tot zestigduizend woningen. Aangezien de grote bouwstroom van deze Aanvullende Woningbouw in Amsterdam pas na 1985 op gang zal komen, betekent dit volgens Van der Vlis wel dat de overloop naar groeikernen zal blijven voortduren.³³

Gezien het lage tempo waarin op dit moment de meer ingrijpende stadsvernieuwingprogramma's in de grote steden van de grond komen, komt de enorme toeloop van 'nieuwe stadsbewoners' naar de oude wijken in de grote steden niet tot stilstand. Dit maakt het ingrijpend vernieuwen van deze wijken steeds moeilijker. Het verzet van de resterende 'buurters' tegen deze stilstaande vernieuwing van het bewonersbestand in de oude wijken zal worden opgevangen door (1) plaatsing in de zeer schaarse gereedgekomen nieuwbouw-woningen in stadsvernieuwinggebieden;

³¹ Projectgroep Oude Westen, o.c., p. 41.

³² Vlis, M. B. van der, 1980, o.c., p. 5.

³³ Idem, p. 6.

(2) herhuisvesting naar 'betere', goedkope huisvestingsmogelijkheden elders in de stad in de na-oorlogse wijken of nieuwe woningen in uitbreidingsgebieden of Aanvullende -Woningbouwlokaties; (3) herhuisvesting in overlooppgebieden (vgl. ook Hoofdstuk 11).

Onze konklusie kan zijn, dat dit institutionele knelpunt leidt tot een beperkt kaalslag/nieuwbouwprogramma in die buurten waar de resterende 'buurters' duidelijk in de meerderheid zijn; in de andere oude wijken moet een zeer bescheiden, weinig ingrijpende stadsvernieuwingsaanpak worden verwacht; om de 'resterende buurters' uit stadsvernieuwingsgebieden direkt of via doorschuiving van anderen te kunnen opvangen, komt er op grond van dit institutionele knelpunt een zwaar aksent te liggen op het bouwen in uitbreidingsgebieden en Aanvullende -Woningbouwlokaties. Claims van 'resterende buurters', die de laatstgenoemde huisvestingsmogelijkheden te boven gaan, kunnen alleen in overlooppgebieden worden opgevangen.

Ten slotte willen wij nogmaals benadrukken dat in het voorgaande het aksent heeft gelegen op belangentegenstellingen tussen de door ons onderscheiden bewonerstypen in de sfeer van het stadsvernieuwingsproces. Het spreken over groepen achten wij alleen in het kader van verduidelijking van belangen en institutionele knelpunten geoorloofd. Ook al wijzen bijvoorbeeld bij huisvesting sommige belangen in dezelfde richting, dan toch moeten noch de 'etnische minderheden', noch de andere 'nieuwe stadsbewoners' in het verlengde van het voorgaande als een groep worden opgevat, bij de planning van andere voorzieningen. Hetzelfde geldt voor de vertaling van het onderscheid op institutioneel naar individueel niveau: afzonderlijke personen of gezinnen hoeven niet noodzakelijkerwijs in diverse opzichten aan de beschreven typologie te voldoen. Een heterogene kijk op grootstedelijke voorzieningen dient een belangrijk analytisch uitgangspunt te vormen bij het institutionele gezichtspunt.

Hoofdstuk 7. Andere dan bewonersbelangen

7.1. Ambachtelijke bedrijven, winkels en kantoren

Uiteraard vormen bewoners niet de enige categorie betrokkenen die zich, naast de overheid, in het stadsvernieuwingsproces manifesteert en is het woonbelang niet het enige belang. Buit stelt, dat één van de meest kenmerkende eigenschappen van het grootstedelijk milieu de uitgebreidheid en enorme gevarieerdheid van het voorzieningenapparaat is. Kenmerkend voor de grote stad is het feit, dat de bijzondere en unieke voorzieningen in het centrum en de oudere stadswijken gevonden worden, in vlak bij elkaar gelegen, deels zelfs straatgewijs elkaar afwisselende 'duurte-eilanden' en 'goedkoopte-eilanden'.¹

In de oudere stadswijken bevinden zich met name winkels en ambachtelijke bedrijven. In 1974 waren in Amsterdam ruim 25.000 personen in ambachtelijke bedrijven in de stadsvernieuwingsgebieden werkzaam.²

Algemene uitspraken over het gevoerde beleid zijn moeilijk te geven. In de oude stadsvernieuwingsbuurten is er over het algemeen een vrije sterke prioriteit van gemeentebestuur en buurtbewoners voor woonfuncties. In deze buurten worden milieuvervuilende of door een groot ruimtebeslag (opslag) gekenmerkte bedrijven zo veel mogelijk geweerd of naar de rand van de stad verwezen. Daarbij moet aangetekend worden dat de normen voor hinderlijkheid van bedrijvigheid vele interpretaties tellen en per bestemmingsplan verschillend geïnterpreteerd worden.

Ook aan oprukkende kantoorkomplexen wordt getracht een halt toe te roepen.

In de binnensteden of aan de randen van oude woonbuurten liggen voor bepaalde vormen van partikulier initiatief (winkelcentra, kantorenbouw, (premie-)koopwoningen en andere vormen van projektontwikkeling) vaak nog wel mogelijkheden. Vaak ten gevolge van het ontbreken van een adequaat wettelijk en financieel instrumentarium en een onvoldoende planvormingscapaciteit zijn gemeentebesturen daar gedwongen tot een meer passieve houding of tot samenwerking met projektontwikkelaars.

Overigens verschilt de situatie per stad of buurt, afhankelijk van bijvoorbeeld de bereidheid van het politieke bestuur om bepaalde ontwikkelingen te stimuleren, te aksepteren of te weren, de bebouwingsstructuren van de steden en de mate waarin effectieve instrumenten, zoals bijvoorbeeld bestemmingsplannen, financiën, beschikbaar zijn.

Ambachtelijke bedrijven, winkels, kantoren en andere grootstedelijke voorzieningen worden op tal van wijzen gekonfronteerd met de voorbereiding en/of uitvoering van herinrichtings- en verbeteringsplannen. Buit voorziet dat het stadsvernieuwingsproces in de voorbereidings- en uitvoeringsfasen in zeer sterke mate de inkrimping, ontdifferentiëring en bedrijfsconcentratie van het voorzieningenapparaat zal bevorderen.³ Hij wijst in dit verband op:

- de jarenlange onzekerheid omtrent de inhoud van en financiële regelingen in verband met de herinrichtingsplannen;
- een herinrichtingsbeleid gericht op stringente concentratie van nu verspreid liggende winkels, ambachtelijke bedrijven e.d. in bepaalde straten of delen van de wijk.

Als voorbeeld noemt hij de Kinkerbuurt (Amsterdam) met oorspronkelijk in de twee hoofdstraten 34.000 m² winkelstraat (waarvan 27.600 m² non-food)

¹ Buit, J., *Grootstedelijke voorzieningen, kansen en bedreigingen*. In: Boer, N. A. de & W. F. Heinemeijer (red.), *Het grootstedelijk milieu; kansen en bedreigingen*. (Van Gorcum, Assen) 1978, pp. 51-53.

² Hilhorst, I., *Ambachtelijke bedrijven en stadsvernieuwing*. (Stichting voor Economisch Onderzoek, Universiteit van Amsterdam) 1979, p. 38.

³ Buit, J., 1978, o.c., pp. 56-60.

en in de overige straten verspreid 21.000 m² (waarvan 16.300 m² non-food). In het bestemmingsplan wordt voor de toekomst uitgegaan van totaal 2.000 m² winkelvloer voor de zijstraten (waarvan 0 m² non-food) en van 31.000 m² (waarvan 28.000 m² non-food) in de twee hoofdstraten.

- een herinrichtingsbeleid gericht op het uitdrijven van niet-buurtverzorgende bedrijven. Volgens het bestemmingsplan Kinkerbuurt zal van de door 410 bedrijven gebruikte 91.000 m² vloeroppervlak minimaal 20.145 en maximaal 35.457 m² overblijven. In de laatste uitwerkingen van herinrichtingsplannen wordt getracht weer wat meer winkel-/bedrijfsruimte in de zijstraten te reserveren. Ook liggen er plannen voor een bedrijfsverzamelgebouw aan de rand van het gebied. De huurhoogte na nieuwbouw levert echter grote financiële problemen op.

- een herinrichtingsbeleid gericht op het in de toekomst onderbrengen van een flink deel van de voorzieningen in nieuwbouwpanden. Volgens Buit wordt de noodzaak van nieuwbouw, die – gezien de bouwprijzen – onvermijdelijk leidt tot ongedifferentieerde, gladdes massa-distributie en een sterke reductie in het totale voorzieningenareaal, allerm minst aangetoond;

- een herinrichtingsbeleid waarbij gezwegen wordt over de herverdelingsaspecten welke op dit moment aan het pakket van stadsvernieuwings-subsidies verbonden zijn; de voorgestelde hevige reductie in voorzieningen-areaal tegenover handhaving of beperkte reductie van het woningvloerareaal hebben zeker ook te maken met het huidige stelsel van subsidiëring. In tegenstelling tot subsidies voor nieuwbouw en verbetering van woningen, geldt voor bedrijfsruimte in panden dat in de sfeer van onderhoud, verbouwing en nieuwbouw vrijwel alles door de bedrijven zelf moet worden bekostigd;

- een herinrichtingsbeleid waarbij planologen bijdragen dreigen te leveren aan de vermelde kwantitatieve en kwalitatieve reductie in de grootstedelijke voorzieningen, door bijvoorbeeld uit te gaan van vloernormen die direkt of indirekt ontleend zijn aan uitbreidingsplannen en van 'norm'-ondernemers met noodzakelijke norm-inkomens.

Met betrekking tot de winkels en bedrijven in stadsvernieuwingsgebieden zijn er dus allerlei vormen van bewuste (bijvoorbeeld op basis van planologische criteria) of sluipende sanering. Deze sluipende sanering uit zich het duidelijkst in de huren. Door een hogere m²-prijs, vaak gekoppeld aan de verplichting tot grotere bedrijven/winkels (meer m² verkoopvloeroppervlak), kunnen de huren vele malen hoger worden dan in de oude situatie. Vele bedrijven kunnen dit niet opbrengen.

Gemeenten kunnen op dit ogenblik aan de negatieve kant ingrijpen, waardoor stadsvernieuwing bedrijfsvoering in het desbetreffende gebied vaak doet beëindigen, zonder dat het instrumentarium voor positieve sturing goed ontwikkeld is. Bestuurlijke aandacht en subsidie-regelingen lijken op het ogenblik met name gericht op afbouw en versterken daarmee de sluipende sanering die het stadsvernieuwingsproces kenmerkt. Op stimulering gerichte regelingen (óók de in aanvulling op de ISR-regeling door Economische Zaken ontwikkelde regelingen) blijken tot nu toe weinig effectief; zij stellen hoge rendementseisen aan ondernemers om voor subsidie in aanmerking te komen, of zijn nog nauwelijks operationeel. Vooralsnog geldt dit ook de in aanvulling op de ISR-regeling door het Ministerie van Economische Zaken ontwikkelde regelingen, die naar gemeenten gedecentraliseerd worden (K.S.B.S.).

Naast de huren, ligt een belangrijke oorzaak van de sluipende sanering bij stadsvernieuwingsactiviteiten in de noodzaak van (tijdelijke) bedrijfsverplaatsingen. Hierbij betreft het meestal sloop/nieuwbouw-operaties.

Vele bedrijven overleven ook bij subsidieregelingen een verhuisbeweging en/of (tijdelijke) terugval in omzet niet, of besluiten al eerder te stoppen. Gezien het grote aantal arbeidsplaatsen in de oude stadswijken, dat verbonden is met dergelijke bedrijvigheid, wordt er van verschillende

kanten voor gepleit om dit aspect 'integraler' dan nu het geval is bij stadsvernieuwingsactiviteiten te betrekken.⁴

Over het algemeen wordt de menging van wonen en werken als officiële doelstelling verkondigd. Dit geldt dan voor winkels en milieuvriendelijke bedrijven, minder of niet voor kantoren, milieuverstorende of veel ruimte vragende bedrijven en bepaalde soorten horeca. Gemeenten hebben echter weinig ervaring met het 'sturen' van bedrijvigheid in meer directe zin, omdat het instrumentarium daartoe ontbreekt. Naast het beschikbaar stellen van grond en overige voorzieningen, is overleg vrijwel het enige echte middel. Suksessen in het behouden van bedrijven en bepaalde categorieën (buurt)winkels lijken slechts te behalen wanneer er zo veel mogelijk gestreefd wordt naar 'goedkope' en weinig ingrijpende oplossingen. Deze doelstelling staat haaks op sloop/nieuwbouwactiviteiten en is voornamelijk realiseerbaar bij behoud en herstel en oplossingen binnen bestaande, goedkope bedrijfspanden. Subsidie-regelingen kunnen nog zo hoog zijn, de enorme huurverhogingen ten gevolge van nieuwbouw zijn er nauwelijks mee weg te werken en tegen de nadelen van een (tijdelijke) gedwongen verplaatsing wegen ze nooit op.

Daarbij komt, dat economische afdelingen/diensten bij het Rijk en gemeenten hun status vooral ontleen aan de stichting van nieuwe, luxe opgezette projecten als grootschalige winkelcentra en bedrijfsverzamelgebouwen, zonder zich al te zeer te realiseren wat hiervoor moet wijken. Zij worden hier mede toe aangezet door financieringsinstellingen met een voorkeur voor dergelijke projecten, en ondersteund door de resultaten van wetenschappelijke onderzoeken, die hun normering op dergelijke projecten hebben afgestemd. Gemeenten moeten zich meer dan tot nu toe realiseren dat de in stadsvernieuwingsbuurten optredende ondernemers, evenals bewoners, niet als één homogene groep te beschouwen zijn. Er zijn kleine ondernemers en grote (machtige), met zeer verschillende belangen. Sommigen organiseren zich en laten zich vertegenwoordigen in winkeliersverenigingen en belangenbehartigingsorganisaties; anderen willen dit niet of zijn hiertoe slecht in staat. Over het algemeen is de organisatiegraad van middenstanders in 19e-eeuwse stadsvernieuwingsgebieden betrekkelijk laag. Met name de zogenoemde buurtverzorgende winkels lijken niet of slecht vertegenwoordigd te zijn in winkeliersverenigingen. Hun claims zijn dan ook minder hard of worden minder onderkend dan die van de grotere, beter georganiseerde detailhandel. Hoewel winkeliers via hun belangenorganisaties een vrij grote overeenstemming qua doelstellingen ten toon spreiden, werken gedeelten van het stadsvernieuwingsbeleid naar bepaalde categorieën verschillend uit. Zoals geconstateerd, zijn in vele oude buurten de meeste verdwijnende winkels zgn. buurtverzorgend, terwijl de blijvers/uitbreiders zich meer richten op duurzame artikelen en een verkoopbereik buiten de eigen buurt. Voor de laatstgenoemde categorie zijn hogere huren over het algemeen geen probleem. Ook andere kosten, bijvoorbeeld die voor parkeervoorzieningen, kunnen zij vrij gemakkelijk dragen.

Het lijkt nodig dieper in te gaan op de verschillende wensen van te onderscheiden soorten winkels en de wijze waarop deze wensen in belangenbehartigingsorganisaties doorklinken; ook in verband met de vaststelling van het zgn. recht op terugkeer na stadsvernieuwing.

Op de verkeers- en parkeerproblematiek, die meerdere malen door het bedrijfsleven als knelpunt opgevoerd wordt, gaan we in de volgende paragraaf in.

⁴ Vergelijk o.a.:

Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, *Stadsvernieuwing*. (Van Gorcum, Assen) 1979, p. 67;

Vlist, J. A. van & R. E. van der Horst, *Economie en stadsvernieuwing*. (N.E.I., Rotterdam; Jubileumcongres) 1979, p. 22; en

Yap Hong Seng, *Stadsvernieuwing en stedelijke processen*. In: Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok I, Gebouwde omgeving, deel 3. (Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam) 1980, pp. 23-27.

In het voorgaande is gewezen op het ontbreken van voldoende beleidsaandacht en beleidsinstrumenten voor het midden- en kleinbedrijf in stadsvernieuwingsgebieden. Doordat het beschreven proces van sluipende koude sanering over het algemeen afzonderlijke gevallen van individuele ondernemers betreft, krijgen de daarbij optredende problemen en conflicten vrij weinig publiciteit. Meer openlijk ontladen zich meningsverschillen tussen gemeentelijke overheid, bewoners en ondernemers/winkeliers (over het algemeen vertegenwoordigd in middenstandsorganisaties en winkeliersverenigingen) over de verkeers- en vervoermogelijkheden en de parkeeroplossingen in de stadsvernieuwingsbuurten. Centraal in de discussie staat de ruimte die aan de auto moet worden gegeven. Met name de grotere ondernemers en hun organisaties bepleiten een goede bereikbaarheid per auto voor leveranciers en klanten en goede parkeeroplossingen op en naast de rijweg, in parkeergarages of -kelders voor bezoekers, leveranciers en henzelf. De kleinere buurtwinkels zijn bij deze 'oplossingen' minder gebaat, maar laten het door een lagere organisatiegraad minder blijken. Buurtgroepen, vaak gesteund door de gemeentelijke overheid, benadrukken daarentegen een terugdringen van het autoverkeer door versterking van het openbaar vervoer en het fietsverkeer, zo min mogelijk doorgaand verkeer in woonbuurten, voetgangersgebieden, geen verkeersaantrekkende parkeermogelijkheden, verbetering van het openbaar vervoer, tijdelijke en speciale bevoorradingsmogelijkheden voor winkels, bezorgdiensten, etc.

Tot aan het begin van de zeventiger jaren waren gemeenten in grote mate geneigd om tegemoet te komen aan de eisen van het autoverkeer, o.a. via grootschalige verkeersdoorbraken of auto-aantrekkende kantoorbestemmingen. In de periode erna is men, te zamen met de grotere aandacht voor de oudere woonbuurten, voor een belangrijk deel op dit beleid teruggekomen en zijn oplossingen steeds meer in het verbeteren van het openbaar vervoer gezocht. De druk van buiten de wijk op goede voorzieningen voor de auto is echter onverkort hoog. Bij vele groepen zouden we in dit verband kunnen spreken van een afwentelingsstrategie. Velen, en met name de hogere-inkomenstrekken, zijn in het verleden om allerlei redenen uit de stad weggetrokken; eenmaal buiten, zijn ze zodanig aangewezen op, of verknocht aan, forensisme per auto, dat ze daartoe de voorzieningen eisen, met veel nadelige effecten (onveiligheid, lawaai, stank, parkeeroverlast, verkeersdoorbraken) voor de blijvers in de oude wijken.

Ondanks de gewijzigde opvattingen, is de parkeeroverlast in binnensteden en oude woonwijken onverkort groot gebleven. In de Verstedelijkingsnota wordt vooral de situatie in Amsterdam schrikbarend genoemd. In de binnenstad worden sinds 1964 rond drie uur 's middags 28.000 geparkeerde voertuigen geteld bij ca. 20.000 parkeerplaatsen; in de oude woongordel staan 's nachts 92.000 voertuigen gestald bij ca. 82.000 plaatsen.⁵ De afgelopen jaren heeft de parkeerproblematiek in de grote steden bij allerlei stadsvernieuwingsplannen de gemoederen flink beroerd. De laatste jaren lijken in de meeste oude buurten parkeernormen van 0,5 (1 parkeerplaats per 2 woningen) of lager te worden gehanteerd. Voorheen gingen gemeenten in hun plannen voor bijvoorbeeld Kinkerbuurt en Schilderswijk, uit van hogere normen, namelijk 0,7 of meer. Ze werden daarin aangemoedigd door resultaten van distributie-planologische onderzoekingen, waarin veel parkeerplaatsen voor winkeliers en bezoekers geclaimd werden. Gemeenten verhoogden daartoe de bestaande norm en anticipeerden daarmee op een uitbreiding van het autogebruik. Doordat particuliere exploitatie onmogelijk bleek en Rijkssubsidie-regelingen ontoereikend waren, dacht men er zelfs aan om de woningdichtheid te verlagen en aan

⁵ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 2: Verstedelijkingsnota, deel a: Beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit*. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1976, pp. 74-75.

te passen aan de hoge parkeernormen. In de laatste jaren zien we in vele stadsvernieuwingsbuurten weer een streven naar hogere dichtheden. Daartoe trachten gemeenten, mede aangezet door voorstellen van buurtgroepen, in hun stadsvernieuwingsplannen zo weinig mogelijk ruimte-vragende oplossingen, dat wil zeggen: meestal ondergrondse, te vinden voor het parkeren van auto's van bewoners en winkeliers, ten einde dichter te kunnen bouwen. Het Rijk lijkt echter vooralsnog niet bereid deze 'dure' oplossingen te financieren, al is er wel een interimregeling voor deze problematiek aangekondigd. Het gevolg is dat gemeenten, bij uitblijven van een oplossing, doorgaan met hun plannen, waarbij ze het parkeervraagstuk steeds voor zich uit schuiven; iets wat al jarenlang praktijk is.

7.3. Overige functies en belangen

Naast woningen, winkels en ambachtelijke bedrijven, wordt er in vele stadsvernieuwingsbuurten een belangrijk deel van de beperkte ruimte gereserveerd voor onderwijsvoorzieningen, gezondheidszorg en voorzieningen in de sociaal-kulturele en rekreatieve sfeer. Dit wordt met name gedaan in sloop/nieuwbouw-gebieden, die vallen onder de Interim-Saldo-regeling. In de Kinkerbuurt is een groot gedeelte waar vroeger woningen stonden, nu bebouwd met of gereserveerd voor allerlei voorzieningen. Men spreekt daar zelfs van een welzijnsstraat. In het Oude Westen is er zelfs gepleit voor een matiging van een aantal voorzieningen (bejaardenhuis, wijkwelzijnscentrum), op grond van het te sterke bovenwijkse karakter. Dat wil zeggen: ze zijn te zeer bestemd voor mensen van buiten de buurt.

In de particuliere sektor krijgt de gemeente, naast de in het voorgaande omschreven ervaringen op het vlak van de winkelvoorziening, de ambachtelijke bedrijven, de kantoren en projektontwikkelaars, voor de uitvoering van de meeste stadsvernieuwingsprojecten te maken met particuliere bouwbedrijven. Onduidelijkheid bij gemeenten in planvorming, planfasering, opdrachtverstrekking en coördinatie kan bouwondernemingen in het binnenkrijgen en uitvoeren van opdrachten ernstig duperen. In de praktijk is het erg moeilijk voor gemeenten om een konstante bouwstroom te verzekeren. Onduidelijke en onzekere subsidie-verhoudingen met het Rijk zijn hiervan soms de oorzaak.

Anderzijds kan de bouwwereld door hoge inschrijvingen en tussentijdse prijsverhogingen de gang van zaken en de financiële consequenties van het stadsvernieuwingsproces sterk beïnvloeden.⁶ Gezien de steeds zwakker wordende positie van vele bouwbedrijven, lijkt extra overheidsaandacht voor deze sector op zijn plaats, om in de toekomst verzekerd te kunnen zijn van een voldoende en op het ingewikkelde bouwproces bij stadsvernieuwing afgestemde bouwcapaciteit. Hiertoe behoren ook – waar nodig – het stimuleren van gemeentelijke bouwbedrijven, zoals door Amsterdam en Rotterdam bepleit, en de zorg voor een aanpassing van de arbeidsmarkt door scholing en werving.

⁶ Vergelijk S.V.-Berichten (uitgegeven door de Afdeling Coördinatie Stadsvernieuwing, Amsterdam), 2e jaargang, No. 3, 1979, pp. 14–17, Het Projekt Palmdwarsstraat.

Hoofdstuk 8. Definiëring en normering

Lambooy gaat in zijn bijdrage aan dit rapport in op het belang van verschillende wetenschappelijke benaderingen voor de stadsvernieuwingsproblematiek.¹

In het verleden zijn, vanuit wetenschappelijke kringen en onderzoeksinstellingen, oplossingen aangedragen voor bijvoorbeeld het noodzakelijk geachte aantal parkeervoorzieningen (parkeernormen), de optimale bevolkingssamenstelling (dichtheden en differentiatie) en de hoeveelheid en aard van winkels en sociaal-kulturele voorzieningen. Voor bepaalde belanghebbende instituties leveren deze publikaties extra argumenten en bewijskracht.

De konklusies van deze onderzoeksactiviteiten worden soms fel bekritiseerd.² Deze kritiek richt zich vooral op de hiërarchische denktrant, de invloed van draagvlakargumentaties, het doen van uitspraken op basis van gemiddelde normen, en het te zeer benadrukken van het uitgangspunt van gelijkheid (persoonlijk en ruimtelijk). Voorbeelden van hiërarchisch denken vinden we bijvoorbeeld in de Verstedelijkingsnota³, waar aan een theoretisch ontwikkelde kernhiërarchie argumentaties ontleend worden voor de kwaliteit van het voorzieningenniveau in diverse regio's. Ook binnen de grote steden speelt dergelijk hiërarchisch denken een rol, bijvoorbeeld bij de spreiding van de winkelcentra.

De gepresenteerde normen hebben onder meer de bedoeling om schaarse middelen over een groot aantal toepassingsmogelijkheden te verdelen. Door onderzoek krijgen ze een objectief stempel. Ze worden gebruikt alsof ze algemeen geldend en aanvaard zijn en staan nauwelijks ter discussie.⁴ De draagvlak-argumenten richten zich op de bepaling van de hoeveelheid en de aard van winkels en sociaal-kulturele voorzieningen. In de winkelplanning leidt dit vaak tot rigoureuze saneringen in aansluiting op te verwachten teruglopende bevolkingsaantallen; tot selectieve aandacht en steun voor bepaalde (sterkere) winkelvoorzieningen door het stellen van zeer hoge rendementseisen; tot indirecte koude sanering door verplaatsbewegingen bij stadsvernieuwing; en tot de selectie van dure oplossingen met als resultaat hoge huren. Te weinig aandacht bestaat er voor spontane ontwikkelingen, differentiatie in het winkelbestand, en variaties in de vraag. De gehanteerde normen dragen over het algemeen een gemiddeld karakter, bijvoorbeeld wat betreft bevolkingssamenstelling, voorkeuren en keuzes met betrekking tot gebruik van voorzieningen, koopgedrag, rendement. Hiermee nauw verbonden konsekwenties zijn eenvormige indelingsschema's voor verschillende buurten (bijvoorbeeld bij de winkelcentra), het in sterke mate scheiden van functies in de ruimte, het concentreren van winkels en het achterwege laten van reserveringen in zijstraten, het

¹ Vergelijk bijvoorbeeld de probleemveldbenadering in par. 5.2. van de bijdrage van Lambooy aan dit rapport.

² Zie onder meer:

Jansen, A. C. M., *Over armoede van distributie-planologisch onderzoek*. (Universiteit van Amsterdam, E.G.I.-Paper No. 14, Amsterdam) 1977;

Lambooy, J. G. (red.), *Beleidsgeoriënteerd onderzoek ter discussie: nogmaals over armoede van distributie-planologisch onderzoek*. (Universiteit van Amsterdam, EGI-Paper No. 17, Amsterdam) 1978;

Huigsloot, P. C. M., J. G. Lambooy & R. E. van de Lustgraaf, *Welzijn en besluitvorming in de stad*. (N.E.I., Rotterdam – Jubileumcongres) 1979.

³ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 2: Verstedelijkingsnota, deel a: Beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit*. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1976, pp. 44 e.v.

⁴ Het karakter en de gevolgen van hantering van dergelijke objectieve normen stellen we – toegespitst op de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds uit de Financiële Verhoudingswet – aan de orde in:

Huigsloot, P. C. M. & R. E. van de Lustgraaf, *Financiële verhoudingen en decentralisatie; verdeelmaatstaven als sociale indicatoren*. (Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Economische Wetenschappen, Research Memorandum No. 8004, Amsterdam) 1980.

weghalen van bedrijven uit overwegend woonbuurten, een concentratie van sociaal-kulturele voorzieningen. In wetenschappelijke bijdragen is er te weinig aandacht en positieve waardering voor afwijkingen van gemiddelde patronen en de positieve kanten aan het optreden van verschillen. Vershillen tussen buurten (uiteraard binnen randvoorwaarden) dienen erkend en gewaardeerd te worden.⁵

Normeringsuitspraken richten zich voornamelijk op een drietal terreinen, namelijk de bevolkingssamenstelling, het winkel- en voorzieningenapparaat en de benodigde parkeervoorzieningen.

Het vraagstuk van de gewenste bevolkingssamenstelling heeft in de grote steden tot grote openlijke conflicten aanleiding gegeven, die zich vooral richten op de gevolgen van de gehanteerde normen voor de woningdistributie (welke groepen krijgen prioriteit) alsmede op de keuze voor een bepaalde woningdifferentiatie (de verhouding tussen het aantal grote en het aantal kleine woningen en de verhouding sociale woningbouw vs. koopwoningen). Het belangrijkste discussiepunt betreft de vraag, of er in eerste instantie gebouwd, verbeterd, of beheerd wordt voor de 'nieuwe' bewoners ('buurters', jongeren, bejaarden, alleenstaanden, etnische minderheden) of dat op basis van het argument van een 'evenwichtige samenstelling van de bevolking' getracht wordt bepaalde groepen, zoals gezinnen met kinderen of de hogere inkomenscategorieën, in de stad te houden. In Hoofdstuk 6 is uitgebreid ingegaan op de recente bevolkingsontwikkelingen binnen grote steden. In Hoofdstuk 11, dat handelt over de herhuisvestings- en woningdistributieproblematiek, wordt daarop teruggegrepen.

Wetenschappelijke normen, zoals die met name in de distributie-planologie worden gehanteerd, hebben eerder het vertrek van veel winkels en ambachtelijke bedrijven in de hand gewerkt, dan dat ze tot handhaving en uitbreiding hebben geleid.⁶ In vele nieuwbouwkomplexen is geen plaats ingeruimd voor buurtwinkels. De hoge lasten en de vrij strakke invulling en bestemming van stadsvernieuwingsgebieden laten bovendien weinig ruimte voor spontane ontwikkelingen en functie-menging. Opvallend weinig aandacht is er voor de afstemming van het winkelapparaat op de gewijzigde bevolkingssamenstelling.

De verstrekkende gevolgen van distributie-planologische onderzoeken worden mede in de hand gewerkt doordat ze via het Besluit op de Ruimtelijke Ordening verplicht gesteld zijn bij de opstelling van een bestemmingsplan. Mede in verband met de uitkomsten tot nu toe, lijkt een heroverweging van dit verplichte karakter op zijn plaats. Gemeenten zouden zich veel minder dan tot nu toe moeten laten leiden door de uitkomsten van dergelijke onderzoeken en hun stadsvernieuwingsactiviteiten meer moeten afstemmen op de wensen van de zittende, vaak buurtgebonden winkeliers. In het voorgaande is beschreven dat dit samenhangt met het streven naar het behoud van de bestaande, goedkope situatie.

Ook de rol van de banken, die over het algemeen voornamelijk in grotere projecten geïnteresseerd zijn en daarmee de huidige tendens van de distributie-planologische onderzoeken versterken, mag niet onvermeld blijven.

Wat betreft de overige voorzieningen, kampen vele stadsvernieuwingsbuurten onder andere met een zeer moeilijke onderwijsituatie: sterk wisselende of dalende leerlingenaantallen; veel buitenlandse kinderen, in de Schilders-

⁵ Vergelijk ook Buit, J., *Doelstellingen en ruimtelijke voorstellen*. (Van Gorcum, Assen) 1978, met name Hoofdstuk 6: De doelstelling ruimtelijke ongelijkheid.

⁶ Jansen, A. C. M., 1977, o.c.;

Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, *Stadsvernieuwing*. (Van Gorcum, Assen) 1979, pp. 65-68;

Buit J., & E. F. Nozeman, *De gewenste spatiëring van het voorzieningenapparaat. Samenvatting en beleidssuggesties*. (Vrije Universiteit, Geografisch en Planologisch Instituut, Amsterdam) 1976.

wijk soms meer dan 50% per klas; Nederlandse kinderen die naar scholen buiten de buurt gaan.

Ondanks de extra Rijksmiddelen voor bijvoorbeeld boventallige leerkrachten en tolken en de hieruit voortvloeiende inbreuk op de gehanteerde gemiddelde normen voor deze buurten, lijkt de onderwijssituatie er nog steeds schrijnend voor kinderen en leerkrachten. Gemeenten blijken niet in staat te zijn uit eigen middelen afdoende oplossingen te garanderen en zo de uitwerking van landelijke normstellingen te corrigeren.

Op de in de beleidsplannen gehanteerde parkeernormen is in Hoofdstuk 7 gewezen. In de Kinkerbuurt zijn jarenlang normen gehanteerd van 0,8 à 1,0 auto per woning, terwijl de huidige verhouding ± 0,4 bedraagt. In het Oude Westen geldt een parkeernorm van 2 plaatsen per 3 woningen.

In de Raadsbehandeling van de Schilderswijk is op basis van parkeernormen een hogere woningdichtheid van 80 of 90 woningen per ha, in plaats van 75, afgewezen. Daar is verwezen naar de verplichte parkeereisen die het Rijk stelt.⁷

In veel stadsvernieuwingsbuurten is de laatste tijd wel een verlaging van de gehanteerde parkeernorm tot 0,4 of 0,5 te bespeuren en wordt de keuze voor een bepaalde bebouwingsdichtheid er minder van afhankelijk gesteld. Wetenschappelijk onderzoek lijkt hier weinig aan te hebben bijgedragen. Wellicht dat de gewijzigde opvattingen bij gemeentebesturen en projectgroepen een rol hebben gespeeld. De belangrijkste oorzaken liggen echter bij de protesten van buurtbewoners en de onbereidheid van het Rijk om gebouwde parkeervoorzieningen voor bewoners en buurten in voldoende mate te financieren.

Binnen de grote steden hebben de laatste jaren ook conflicten gespeeld rond andere vormen van onderzoek. Vele daarvan hebben zich gekoncentreerd rond de bouwtechnische toestand van woningen. In Amsterdam hebben bewoners via kontra-expertise en kraakacties geageerd tegen de zeer stringente normen van de Dienst Bouw- en Woningtoezicht. In plaats van vroege sloop, zijn tijdelijke maatregelen bepleit om de woningen zo lang mogelijk te kunnen gebruiken. Steeds meer gaan bewonersgroepen het wapen van tegenonderzoek gebruiken: voor definitief behoud en herstel, in plaats van sloop en nieuwbouw, alternatieve bestemmings- of bouwplannen, verkeers- en inrichtingsplannen.

Onderzoek, onder andere via enquêtering, naar de voorkeuren van bewoners met betrekking tot de inrichting van een gebied moet met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. In de Verstedelijkingsnota staat bijvoorbeeld dat kenmerken die te maken hebben met groen en rust, de hoogste waardering blijken te hebben bij de beoordeling van de kwaliteit van de woonomgeving.⁸ Wanneer echter alleen stadsbewoners of bewoners per buurt naar hun voorkeuren worden gevraagd, zijn de resultaten waarschijnlijk heel anders. Zo gaan in stadsvernieuwingsbuurten bewoners de laatste tijd vaak akkoord met een verdichtingsstrategie, met als gevolg minder ruimte voor parken en andere voorzieningen. In ieder geval moeten de voorkeuren meer in samenhang en afgezet tegen de realisatiekansen bij gegeven reële alternatieven en rekening houdend met per buurt verschillende karakteristieken gepeild worden.

Tot slot van dit hoofdstuk kan gewezen worden op de ontwikkeling in de definities van de term stadsvernieuwing zelf en de normering die daarvan uitgaat.

⁷ Zie onder meer:

Gemeente Amsterdam, Uitwerking IVB en -C – Kinkerbuurt, onderdeel U4B en C – IV – Toelichting, 10 mei 1978, met name par. 2.7.;

Projectgroep Het Oude Westen, *Beleidsplan Het Oude Westen*, (Rotterdam), pp. 61/62;

Gemeenteraad van 's-Gravenhage, Handelingen van 15-1-1979, Concept-structuurschets Schilderswijk.

⁸ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976, o.c., pp. 16/17.

In Hoofdstuk 2 zijn de definities van stadsvernieuwing uit het Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing van 1977 en het Ontwerp van wet op de stads- en dorpsvernieuwing uit 1980 gepresenteerd. Om allerlei redenen is de definitie uit 1977 sindsdien verengd, respektievelijk verbreed. Bijvoorbeeld om het belang van bepaalde instituties, zoals de bewoners, in het besluitvormingsproces centraal te stellen.⁹ Of zoals in de recentelijk verschenen Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing, waar, om de prioriteit van stadsvernieuwing te bewijzen, een dermate brede werkdefinitie wordt gehanteerd, dat ook de voor dorpsvernieuwing bestemde subsidie-stromen meegeteld worden; daarentegen worden onderhoud en beheer buiten de werkdefinitie gehouden.¹⁰

Ook de in gemeentelijke programma's en program-akkoorden verwoorde prioriteit voor de stadsvernieuwing leidt niet bij alle betrokkenen tot vergelijkbare konklusies. Sommigen zullen hieronder zonder veel problemen sloop/nieuwbouw-activiteiten of bijvoorbeeld de bouw van koopwoningen rangschikken. Anderen beschouwen dit juist als ongewenste ontwikkelingen en eisen bij stadsvernieuwing vooral nadruk op behoud en herstel.

⁹ Vergelijk bijvoorbeeld Priemus, H., *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978, p. 17.

¹⁰ *Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.713, nrs. 1-2, 1981, pp. 15-16.

Hoofdstuk 9. Verschillen per stad en buurt

De verschillen tussen de stadsvernieuwingsbuurten in de grote steden zijn dermate groot, dat het zich nauwelijks laat uitschrijven. Laat staan dat er gemakkelijk éénduidige konklusies getrokken kunnen worden. De gemeentelijke overheid krijgt dan ook met zeer uiteenlopende situaties te maken waar de aanpak en organisatie op afgestemd dienen te worden.

De problematiek varieert in de eerste plaats naar de omvang van de stad. De problematiek in kleinere steden met één stadsvernieuwingsbuurt of een beperkt aantal verspreid liggende problemen, is van een andere orde dan de situatie in bijvoorbeeld de drie grootste steden. Daar concentreren zich een aantal zeer uiteenlopende problemen in de binnenstad en in de oude (19e-eeuwse) woonbuurten. Zeer ruim geschetst, is er in de binnensteden over het algemeen een sterkere claim vanuit het bedrijfsleven (city-vorming, kantoorfuncties, grootwinkelcentra, verkeer- en parkeerfaciliteiten) op de beperkte ruimte, dan in de 19e-eeuwse wijken waar het wonen centraal staat. De situatie in deze buurten is in elk geval nauwelijks met elkaar te vergelijken.

De aanpak en organisatie van de gemeentelijke overheid zal daarom niet alleen per stad, maar ook per buurt(soort) verschillen.

Daarnaast zijn er tussen de grootste steden grote verschillen in problematiek en bestuurlijke organisatie te constateren, die het trekken van éénduidige konklusies bemoeilijken. Zo vereist bijvoorbeeld het historisch stadscentrum en de grachtengordel van Amsterdam, met een nauw stratenpatroon en vele monumentale panden, een heel andere aanpak dan het centrum van Rotterdam, dat tijdens de Tweede Wereldoorlog voor een groot deel platgebombardeerd is en na de oorlog op veel ruimere schaal is opgebouwd. Het centrum van Den Haag zal weer een geheel andere benadering vereisen.

Uit de Verstedelijkingsnota¹ is op te maken dat van de vier grote steden met name Den Haag en Utrecht een beleid hebben gekend dat gericht was op een concentratie van functies en een goede bereikbaarheid van de centra (met name voor autoverkeer). Veel bestaande bebouwing, ook als die niet erg slecht of gemengd van karakter was, moest wijken. Alleen voor zover de rekonstruktie en toegankelijkheid van de centra dit eiste, werd in de praktijk voorrang gegeven aan het opruimen van slechte woningen. Door de zojuist voltooide wederopbouwfase in Rotterdam en door het algemeen als goed en kwetsbaar erkende centrum van Amsterdam zijn dergelijke plannen daar minder van de grond gekomen.

Ook in de woonbuurten kan vaak niet gesproken worden van een vergelijkbare problematiek. Deze is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de bevolkings-samenstelling. Amsterdam heeft ten opzichte van de andere grote steden veel 'nieuwe stadsbewoners' binnen haar grenzen. In par. 6.6. is gewezen op de andere belangen die deze groepen hebben, vergeleken bij de oudere buurtbewoners. In het Rotterdamse Oude Westen luidde het motto van bewonersgroepen: 'Deze wijk moet een gewone wijk blijven, voor gewone mensen'. Men wilde geen passanten- of alleenstaandenwijk; daarom verzette men zich tegen de aanwezigheid in de wijk van grote aantallen studenten, werkende jongeren, alleenstaanden en buitenlanders. In Amsterdam luidde enige jaren geleden de sub-titel van de Raamnota Stadsvernieuwing: 'De buurt: woonplaats, geen doorgangshuis'. In veel buurten is een dergelijk motto niet meer aan de orde; daar bestaan de bewoners al voor een zeer groot deel uit 'passanten'.

Amsterdam heeft in de loop van de geschiedenis altijd een minder mee-gaande bevolking gehad dan de andere steden. De conflicten zijn er de

¹ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 2; Verstedelijkingsnota. Deel a: Beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit.* (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1976, pp. 68/69.

afgelopen jaren ook harder en over andere zaken geweest. In Amsterdam moeten panden met honderden ME-ers ontruimd worden, waar in Den Haag en Rotterdam vaak een slopershamer voldoende is. In Amsterdam is gestreden om de woningdifferentiatie (verhouding tussen kleine en grote woningen), terwijl dat in andere steden meer 'vanzelf' is gegaan. Ook is er bijvoorbeeld op veel hardere wijze verzet aangetekend tegen vroegtijdige sloop van – volgens de gemeentelijke dienst – bouwvallige panden. Waarmee niet gezegd wil zijn dat de andere steden geen grote problemen zouden hebben. Ze zijn duidelijk anders of ze blijken minder. Dit alles heeft zijn effecten gehad op de wijze van samenwerking tussen stadsbewoners en gemeentebestuur. In Rotterdam en Den Haag zijn bewoners in de projectgroepen opgenomen; in Amsterdam is dat niet het geval. In een aantal stadsvernieuwingsgebieden daar lijkt dat ook geen realistisch model: bewoners(groepen) laten zich niet door enkelen vertegenwoordigen, gezien de vele uiteenlopende en vaak strijdige belangen; ze zijn bang ingepakt te worden; ze kennen andere, effectievere middelen om hun ideeën bij het stadsbestuur onder de aandacht te brengen.

Ook de samenstelling en samenwerking binnen het politieke bestuur (College van Burgemeester en Wethouders, gemeenteraad) en de organisatie van het ambtelijk apparaat zijn bepalend voor de aanpak en resultaten in de stadsvernieuwing. In het volgende hoofdstuk zullen we daar dieper op ingaan. Zo kent Den Haag al jaren een breed afspiegelingscollege, terwijl in Rotterdam en Amsterdam onder meer door een andere samenstelling van de vertegenwoordigende partijen in de raad, program-akkoorden met duidelijke richtlijnen uitgangspunt voor het stadsvernieuwingsbeleid vormen. Het feit dat in Den Haag langer een city-georiënteerde benadering in samenwerking met particuliere projectontwikkelaars de boventoon heeft gevoerd, zou daar wel eens onder andere het gevolg van kunnen zijn.² Ook de ervaring binnen een aantal diensten of woningbouwverenigingen speelt een belangrijke rol. In Rotterdam zijn, mede gezien de beschikbare ruimte, resultaten geboekt bij het volbouwen van 'open plekken' als haven- en veemarktterreinen. Amsterdam heeft een specifieke ervaring in de verbetering van woningwet-komplexen.

Amsterdam en Rotterdam hebben over het algemeen beter uitgeruste uitvoerende diensten dan in Den Haag, waar de vele plannen voor stadsvernieuwingsgebieden minder opgepakt zijn voor de uitvoering. Ook zijn er verschillen in strategie. Rotterdam is al in een vroeg stadium met aankoop op grote schaal van vele woningen in de oude buurten gestart. In Den Haag wordt tot op dit ogenblik in stadsvernieuwingsbuurten voornamelijk door aankoop verworven. Amsterdam maakt veel meer gebruik van onteigeningsprocedures op basis van bouw- en bestemmingsplannen.

Deze en vele andere verschillen tussen de steden werken op een groot aantal fronten in het stadsvernieuwingsbeleid, de organisatie, de aanpak en de resultaten door. De stadsvernieuwingsbuurten zijn zo verschillend, gemeten naar structuur, problemen, kennis, organisatiegraad e.d., dat er geen identieke organisatiestructuur mogelijk is. Dat is ook niet nodig. Voor een flexibele benadering moet er binnen de gemeenten wel de nodige bewegingsruimte zijn. Vaak is het echter nodig om met een gelijk-luidend en weinig gedifferentieerd juridisch en financieel stadsvernieuwingsinstrumentarium te werken en wordt de organisatie bepaald door een zeer grote bemoeienis van Provincie en Rijk. De meeste subsidie-regelingen kennen een uniforme werking voor bijvoorbeeld zowel dorps- als stadsvernieuwing. Het juridisch instrumentarium is voornamelijk ruimtelijk-orderingsinstrumentarium, dat nauwelijks is toegesneden op de zeer speciale omstandigheden in binnensteden en de oude stadsbuurten. Op de gevolgen hiervan gaan we binnen de hoofdstukken 13 en 14 uitgebreid in.

² Voor de situatie in de stadsvernieuwing in Den Haag, zie Jongert, R., *10 jaar Haagse stadsvernieuwing*. In: Plan, 1981, no. 1, pp. 29-57.

De verschillen die er tussen de grootste steden zijn, zullen bij de in het vervolg te behandelen knelpunten steeds meer uitgewerkt worden. Dit zal direkt in het volgende hoofdstuk, over de binnengemeentelijke organisatie, duidelijk worden.

Hoofdstuk 10. De binnengemeentelijke organisatie

10.1. Samenstelling en complexiteit

Op gemeentelijk overheidsniveau zijn er een groot aantal instituties te onderscheiden, die op de een of andere manier bij de stadsvernieuwing betrokken zijn. Deze instituties behoren tot het politieke bestuur (College van Burgemeester en Wethouders, gemeenteraad) of de ambtelijke organisatie (afdelingen en diensten voor onder andere planvoorbereiding, plankoncretisering, het volkshuisvestingsbeleid, de woningdistributie, het grondbedrijf, verkeer en vervoer, bouw- en woningtoezicht, openbare werken, gemeentelijk woningbedrijf, economische zaken, sociale zaken, secretarie-afdelingen en projektgroepen).

De gemeentelijke organisatie en taakafbakening tussen diverse diensten is deels het gevolg van de organisatie op Rijksniveau: gemeenten passen hun activiteiten aan bij rijkssubsidie-regelingen en het gepresenteerde wettelijke en organisatorische kader. Tussen de diverse binnengemeentelijke instituties zijn vergelijkbare coördinatieproblemen te onderkennen als bij het Rijk. Vele konklusies uit het Rapport van de Commissie Vonhoff, 'Elk kent de laan die derwaarts gaat', zijn eveneens op de binnengemeentelijke organisatie van toepassing. Ook binnen de gemeenten is er sprake van een sterk doorgetrokken lijn-organisatie, die zich via de vele gespecialiseerde ambtelijke diensten en de indeling van de gemeentelijke begroting tot in het politieke bestuur uitstrekt.¹

Een verschil tussen Rijk en gemeenten is dat de activiteiten van Rijksinstituties zich beperken tot de beleidsvoorbereiding, het opstellen van richtlijnen, beoordeling en goedkeuring, terwijl op gemeentelijk niveau de stadsvernieuwing werkelijk gerealiseerd moet worden. In tegenstelling tot de departementen en hun afdelingen, is de gemeentelijke organisatie gedwongen om tot zodanig uitgewerkte plannen te komen, dat ze ook werkelijk uitgevoerd kunnen worden.

In de grote steden blijkt meer en meer dat de organisatie niet toegesneden is op de zeer omvangrijke en per buurt verschillende stadsvernieuwingstaak. Duizend-en-één verschillende handelingen moeten langs zo veel verschillende schijven lopen dat van een snel en flexibel beleid nauwelijks sprake kan zijn. Vertragingen in of wijzigingen van stadsvernieuwingactiviteiten worden veelal toegeschreven aan onvoldoende financiële middelen, onvoldoende wettelijk instrumentarium om eigenaren te dwingen zich naar de stadsvernieuwingplannen te schikken of aan het verzet van bewoners (-groepen). Vele vertragingen of veranderingen komen echter voort uit activiteiten binnen de ambtelijke organisatie. Dit kan op heel legitieme gronden gebeuren; veelal zal het ook het gevolg zijn van het langs elkaar heen werken of het elkaar bekonnkurreren van ambtelijke diensten. De wethouder van Stadsvernieuwing van Rotterdam, Van der Ploeg, schrijft dan ook in het blad *Bouw*: 'Vaak wordt alleen maar gesproken over de financiële perikelen bij de stadsvernieuwing. Maar minstens zo moeilijk is het de organisatorische problemen de baas te worden, zowel ambtelijk als bij de aannemers. Het ambtelijk apparaat heeft zich moeten omschakelen van een grootschalige naar een kleinschalige aanpak. En voorts van een zich richten op de stad als geheel naar een zich richten op wijken en buurten.'²

In de afgelopen jaren is men, vaak noodgedwongen, meer en meer gaan inzien dat stadsvernieuwing geen technisch proces is, maar een sociaal proces met vele betrokkenen, hetgeen enorm hoge eisen stelt aan de gemeentelijke organisatie. Binnen de grote steden is gepoogd om via een

¹ Dat dit zelfs al geldt voor de situatie in een middelgrote stad als Den Helder, beschrijft Bosch, G. J. van den, in *Kosten en opbrengsten van stadsvernieuwing*. (Rotterdam, NEI Jubileumcongres) 1979, pp. 7/8.

² Ploeg, J. G. van der, *Rotterdam tot 2000 bezig aan 'vooorlogse stadsvernieuwing'*. In: *Bouw*, No. 24, 24-11-1979, pp. 44.

aantal reorganisaties op deze ontwikkelingen in te spelen. Deze reorganisaties bestaan onder meer uit de instelling van nieuwe (köördinerende) afdelingen, reorganisaties tussen en binnen diensten, een andere financiële planning, e.d. Een zeer belangrijke stap is de instelling van projektgroepen geweest, in Amsterdam en Rotterdam begin zeventiger jaren en in Den Haag zeer recentelijk. De bedoelingen van deze instelling zijn het beheersbaar maken van omvangrijke stadsvernieuwingsprojekten in een aantal buurten, de bewerkstelling van een köördinatie tussen diensten, en het ontwerpen van (bestemmings)plannen die aan de ene kant rekening houden met buurt-specifieke omstandigheden en de belangen en wensen van betrokkenen, en aan de andere kant afgestemd zijn op gemeentelijke richtlijnen. Deze projektgroepen richten zich elk op een bepaalde stadsvernieuwingsbuurt; in Amsterdam en Den Haag vallen ze rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van het politieke bestuur (i.c. de wethouder van Stadsvernieuwing); en ze zijn samengesteld uit een zogenoemde 'vaste kern' (projektgroepvoorzitter, sekretariaat) en ambtenaren van diverse afdelingen of diensten. Ook bestaat de mogelijkheid dat bewoners en ondernemers in de projektgroep vertegenwoordigd zijn. In Den Haag zijn beide groepen vertegenwoordigd; in Rotterdam alleen bewoners. De projektgroep-organisatie heeft zeker een belangrijke impuls gegeven aan het op gang komen van het stadsvernieuwingsproces. Wél staan projektgroepen, door hun soms onduidelijk afgebakende positie tussen andere instituties, bloot aan voortdurende spanningen en konflikten: het politieke bestuur wijst steeds op gemeentelijke richtlijnen, bewoners menen dat met hun wensen onvoldoende rekening wordt gehouden, afdelingen en diensten weigeren bevoegdheden af te staan en trachten via hun vertegenwoordigers hun ideeën doorgevoerd te krijgen. Ook de projektgroepen zelf zullen zich telkens op een eigen verantwoordelijkheid beroepen.

10.2. Het politieke bestuur

Alhoewel de verschillende politieke partijen, die in de gemeenteraad van de grote steden vertegenwoordigd zijn, waarschijnlijk allemaal stadsvernieuwing als hoge prioriteit in hun programma's hebben staan, zijn er bij een meer gedetailleerde bestudering toch grote verschillen. Deze betreffen zowel de inhoud van de stadsvernieuwing als de methode waarop de problematiek te lijf wordt gegaan.

De vraag naar de inhoud is zeer nauw verbonden met de visie op de grote steden de konkretisering daarvan in ideeën over verdichting, funktiemenging en de relatie tussen de stad en zijn omgeving. Daarnaast hangt de vraag naar de inhoud samen met de mate van aandacht voor de belangen van specifieke groepen uit de stad. Deze belangen zijn meestal tegengesteld aan elkaar. Stadsvernieuwing is alleen al een politiek vraagstuk, omdat een zeer arm deel van de bevolking gekoncentreerd is op de duurste plekken van ons land en een redelijke huisvesting aldaar om een inkomensherverdeling vraagt. De tegengestelde belangen uit zich onder andere in verschillen in voorkeur voor sociale versus (premie-)koop, in aandacht voor de 'nieuwe' versus de 'oude stadsbewoners', in mogelijkheden voor partikulier initiatief (kantoorontwikkelingen), in het bepleiten van city-vorming of aandacht voor de 19e-eeuwse woonbuurten. Een zelfde beleidskeuze kan overigens ook vanuit verschillende argumentaties ondersteuning krijgen of verzet opleveren. Zo benadrukken sommige partijen het belang van de inbreidingspogingen op grond van de noodzaak om oplossingen te zoeken voor de woningnood binnen de stadsgrenzen, vanuit hun visie op stad en omgeving; andere partijen zullen dit ondersteunen op basis van het kostenaspect, bijvoorbeeld omdat het goedkoper is dan verbeteringen of sloop/nieuwbouw. Weer andere partijen laten zich minder hierover uit of ondersteunen het verzet van de zittende bewoners tegen de inbreidingsplannen. De uiteindelijke beleidskeuzes verschillen per stad en per buurt.

De vraag is, in hoeverre de politieke samenstelling in de Raad en de wijze van samenwerking in het College van B&W tot dergelijke verschillen mede aanleiding hebben gegeven. Hoe valt bijvoorbeeld te verklaren, dat in Den Haag pas zeer recentelijk een projektorganisatie voor de stadsvernieuwing en daarmee een meer buurtgewijze aanpak van de stadsvernieuwing is opgezet, terwijl Amsterdam en Rotterdam daar al jaren mee werken?

R. Jongert stelt in '10 Jaar Haagse stadsvernieuwing: geschiedenis van luchtkastelen en windeieren'³ dat de stadsvernieuwing uiteindelijk geen organisatievraagstuk, maar een politiek vraagstuk is en dat in het Haagse afspiegelingscollege van PvdA, CDA en VVD de politieke wil ontbrak om zaken werkelijk grondig aan te pakken. Een homogeniteit in het College van B&W lijkt een belangrijke voorwaarde: op politiek niveau moet er overeenstemming zijn over de globale doelstellingen en het te voeren beleid. Zo niet, dan ontstaan er over van alles conflicten, èn tussen College en gemeenteraad en ambtelijk apparaat, èn met andere betrokkenen. Een vrij stabiele meerderheid of samenwerkingsvorm met in een program-akkoord vastgelegde uitgangspunten lijkt in Rotterdam en de laatste jaren in Amsterdam de duidelijkheid over richting en wijze van organisatie van de stadsvernieuwing te hebben bevorderd.

Dit betekent niet dat er binnen program-akkoorden geen verschillen en geen onduidelijkheid over beleidsprioriteiten bestaan. De prioriteit voor stadsvernieuwing heeft bijvoorbeeld, ondanks de passages over behoud en herstel, tot het optuigen van projectgroepen geleid, die jarenlang met name in termen van bouwproductie dachten, afgemeten aan aantallen nieuw te bouwen woningen. Deze 'filosofie' kan trouwens ook aan vele bestuurders toegeschreven worden. Sukses wordt vanuit verschillende kanten over het algemeen vooral toegeschreven aan harde produktiegegevens.

Minder makkelijk in harde cijfers te meten resultaten, zoals die met betrekking tot onderhoud, beheer en behoud van de bestaande woningvoorraad, skoren ook lager in de publieke waardering.

De beperkingen in tijd en aandacht van de bestuurders in de grote steden stellen, gezien de omvang van de problematiek, de hoeveelheid informatie en de omvang van het ambtelijk apparaat, alsmede de vele wensen van bewoners en andere groepen, hoge eisen aan het organisatorisch model waarvoor gekozen wordt. We willen wat dit betreft een aantal vragen opwerpen.

Hoe wordt voorkomen dat ambtenaren zozeer de rol van de politieke bestuurders innemen, dat er een onpasseerbare buffer ontstaat tussen bijvoorbeeld bewoners en het verantwoordelijke bestuur? Zal de betrokken bestuurder in staat zijn ambtenaren overeenkomstig politieke richtlijnen te sturen, te machtigen en te controleren en een weg weten tussen loyaliteit aan zijn ambtelijk apparaat en verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld bewoners? Vele ambtelijke plannen zijn in het verleden, na een lange konfliktperiode, door bewoners onderuit gehaald. In vele gevallen zal dit het plan ten goede gestuurd hebben; het is niet bevorderlijk geweest voor het tempo. Wat betekent het in dit opzicht, dat slechts een paar wethouders belast zijn met de portefeuilles die betrekking hebben op de stadsvernieuwing in alle wijken? Hoe loopt wat dit betreft de stadsvernieuwing in de grote steden, in vergelijking met de situatie in kleinere steden met een meer overzichtelijke problematiek? Brengt een sterkere wijkgerichte aanpak en een opdeling van verantwoordelijkheden van politiek bestuur en ambtelijk apparaat hierin verbetering? Ook de verdeling van de portefeuilles over de diverse wethouders lijkt van invloed op het uiteindelijke resultaat. In Amsterdam en Rotterdam zijn de coördinatie van de stadsvernieuwing en een aantal uitvoerende diensten als het grondbedrijf, volkshuisvesting en bouw- en woningtoezicht, in één hand; in Den Haag is de planvorming, de dienst stadsontwikkeling en de coördinatie stadsvernieuwing gescheiden

³ Jongert, R., *10 Jaar Haagse stadsvernieuwing*. In: Plan, 1981, No. 1, p. 35.

van de uitvoeringslijn (de dienst volkshuisvesting). Het feit dat deze verkokerde lijnorganisatie tussen de diensten zijn verlengstuk heeft gekend in het College van B&W, is waarschijnlijk één van de verklarende factoren achter de situatie dat er in Den Haag wel grote hoeveelheden stadsvernieuingsplannen geproduceerd zijn, maar dat ze niet door de uitvoerende diensten zijn opgepakt.

10.3. De ambtelijke organisatie

10.3.1. De positie van de projectgroepen

Het is onmogelijk om alle relaties en konfliktueuze situaties binnen en tussen gemeentelijke diensten en met andere instituties aan te geven. Aan de problematiek die samenhangt met de woningdistributie en herhuisvesting wordt in Hoofdstuk 11 afzonderlijk aandacht besteed. Vele tegenstellingen tussen ambtelijke diensten hangen samen met verschillen in visie op de stad en de toekomst daarvan: sommige diensten beroepen zich slechts op het wijk-/buurtbelang, andere benadrukken meer bovenwijkse punten, zoals optimale bevolkingssamenstelling, verkeersvoorzieningen, grootschalige aanpak en vinden het tempo belangrijker dan de betrokkenheid van bewoners/winkeliers. Jarenlang spelende conflicten kunnen zelfs leiden tot het 'verdelen' van de hoofdverantwoordelijkheid met betrekking tot de buurten over de diverse diensten. Dit heeft per buurt tot andere oplossingen geleid. Bovendien behartigen de diensten verschillende belangen, waarvoor bij concrete stadsvernieuwingprojecten een oplossing moet worden gevonden. Zo kunnen we wijzen op herhuisvesting (toepassen gemeentelijke distributienormen), sociale zaken (behartiging belangen minderheden, bejaarden, jongeren), volkshuisvesting (specifieke aandacht voor het woonaspect: hoge dichtheden), ruimtelijke ordening/stadsontwikkeling (insluiting andere, niet-specifieke woonbelangen: andere bestemmingen en dichtheden), economische zaken (middenstand, aandacht voor de auto) en de ambtelijke projectgroep (buurtbelangen, controle en procesbenadering).

Projectgroepen voelen zich over het algemeen meer verbonden met het buurt-/wijkgebeuren. Zij zullen proberen buurtwensen in te bouwen, specifieke oplossingen bepleiten, trachten de diensten binnen een gefaseerde aanpak op tijd in te schakelen. De lijnorganisatie zal niet snel geneigd zijn hiertoe bevoegdheden af te staan. Gebrek aan medewerking en afstemming, vertragingstactieken, het zich beroepen op capaciteitsproblemen kan het resultaat zijn.

Overigens verschilt de situatie per stad of buurt. In de projectgroepen zijn vertegenwoordigers van een groot aantal diensten (meestal meer dan 10) vertegenwoordigd.

Dezen kunnen, afhankelijk van de problematiek, in wisselende mate van succes de ideeën van hun dienst hard maken. Een groot probleem bij het werken met projectgroepen ligt dan ook in de mate waarin ze van de diensten uit de lijnorganisatie kunnen worden afgeschermd, en de invloed van bewoners, bedrijven en andere instituties op het reilen en zeilen van de projectgroep en daarmee van het gemeentelijk beleid.

Zoals eerder beschreven, zijn in Rotterdam en Den Haag, in tegenstelling tot Amsterdam, de bewoners in de projectgroepen vertegenwoordigd. In de pas ingestelde projectgroepen in Den Haag zijn, naast bewoners, ook ondernemers vertegenwoordigd. Op zich hoeft dat nog niets te zeggen over de werkelijke invloed van bewoners en ondernemers. Meedoen in het complexe stadsvernieuwingproces vereist een grote hoeveelheid voorkennis. Met informatie-overdracht kan veel geritseld worden. Het inschakelen van externe deskundigen is een nodige, maar niet altijd afdoende aanvulling. Hier bovenop komt de vraag, wie nu precies wie vertegenwoordigt. Vele bewoners/buurtgroepen zullen zich nauwelijks vertegenwoordigd voelen door een bewoner-projectgroeplid. Ze kennen andere, voor hun doelen effectievere wegen om hun wensen onder de bestuurlijke aandacht te

brengen. Een bepaalde mate van consensus tussen vele groepen in een stadsvernieuwingsbuurt is daarom een absolute voorwaarde om voor het model van vertegenwoordiging te kiezen. Wanneer de projectgroepen bovendien ingepakt zitten in de lijnorganisatie en weinig eigen beslissruimte hebben, zal het enthousiasme van diverse groepen voor een officiële vertegenwoordigende plaats minimaal zijn.

In dit opzicht is het takenpakket uitermate bepalend. De projectgroepen in Rotterdam zijn bijvoorbeeld in eerste instantie opgericht met een takenpakket met name op het gebied van de beleidsvoorbereiding, gekoppeld aan controlerende en stimulerende functies. Allengs is gebleken dat delegaties van bescheiden plan-vaststellende bevoegdheden en uitvoerende functies elementaire en onoverkomelijke voorwaarden zijn voor het functioneren van projectgroepen. Dit betekent onder andere dat ze bevoegdheid moeten hebben om binnen hun mandaat opdrachten te geven. Dit mandaat zal duidelijkheid moeten verschaffen over de richting van het stadsvernieuwingsbeleid. Wat dit laatste betreft, vervullen de afgesloten program-akkoorden al een belangrijke functie, naast uiteraard verdere richtlijnen vanuit het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad. Vervolgens zal vandaar uit inhoud moeten worden gegeven aan de organisatorische opzet, de taken, bevoegdheden en middelen van de projectgroepen, alsmede aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid. Er zullen duidelijke procedures moeten zijn om te voorkomen dat conflicten blijven voortduren en een voortdurende oorzaak van vertraging vormen. Wat de organisatorische opzet betreft, kan bijvoorbeeld gewezen worden op de sinds 1973 in Rotterdam geldende Verordening Organisatie Stadsvernieuwing, met onder meer regelingen omtrent betrokkenheid bewoners, de relatie projectgroep/gemeentebestuur, de politieke verantwoordelijkheid van de Raad en beroepsprocedures. Deze verordening, waar men destijds nog alle kanten mee uit kon⁴, is later, in overleg met bewoners, ingevuld. Dit leidde bijvoorbeeld tot een meerderheidspositie van bewoners in de projectgroep, de mogelijkheid tot het aantrekken van externe deskundigen en de huisvesting van de projectgroep in de buurten zelf. Amsterdam kent sinds 1 januari 1981 de Leidraad met een 'zwaar mandaat' voor de projectgroepen.⁵ In Den Haag wordt momenteel gewerkt aan een Concept-Verordening.

In de praktijk is de transformatie van vertikaal georganiseerde diensten in horizontale organisatievormen een moeizaam en tijdrovend proces, niet alleen binnen het ambtelijke apparaat, maar ook voor andere betrokkenen. Ook in het geval van zware mandatering blijft er een grote kans dat vele groepen zich zullen verzetten tegen de overdracht van naar hun mening te verstrekkende bevoegdheden en dat projectgroepen zullen trachten hun bevoegdheden en invloed, ook naar de bewoners toe, zo groot mogelijk te doen zijn. Dit gaat zeker op wanneer de beleidsmatige en organisatorische richtlijnen en randvoorwaarden vanuit het politieke bestuur onduidelijk zijn. Rechtstreekse wegen voor betrokkenen naar het politiek verantwoordelijke bestuur blijven daarom noodzakelijk. Bovendien zullen ambtelijke reorganisaties niet beperkt mogen blijven tot de projectgroepen stadsvernieuwing. Voor hun taakuitoefening zijn ze dermate afhankelijk van hun achterban (de diensten), dat ook daar organisatorische veranderingen nodig zijn. Om de vele activiteiten en stappen beheersbaar, controleerbaar te maken en tijdrovende procedures tussen de vele diensten en afdelingen te voorkomen, worden in de grote steden op het ogenblik de eerste voorzichtige stappen gezet in de richting van meer project-gewijs werken (project-gewijze reorganisatie van diensten, inrichting van begroting en ramingen, het maken van zgn. 'dwarsdoorsneden' in de begroting).

⁴ Vergelijk Priemus, H., *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978, Hoofdstuk 4 en 5.

⁵ Vergelijk S.V.-Berichten, uitgegeven door de Afdeling Coördinatie Stadsvernieuwing, Amsterdam, 1980, No. 5, pp. 1/2.

10.3.2. Uitvoerende diensten

Waar de projectgroepen vooral mee te kampen hebben, is de aansluiting van de uitvoering op de planvorming en dan nog met name met betrekking tot activiteiten in de verbeterings-, onderhouds- en beheerssfeer.

In de afgelopen jaren is er binnen de diensten in de grote steden over het algemeen een redelijke kennis opgebouwd omtrent de uitvoering van nieuwbouwplannen, eventueel voorafgegaan door sloop. Een uitzondering lijkt Den Haag, waar nieuwbouwplannen binnen bestaand verstedelijkt gebied, onder andere door gebrek aan kennis bij de verouderde dienst Volkshuisvesting, minder van de grond zijn gekomen. Er zijn veel projecten in de planvoorbereidende fase blijven steken, terwijl juist op basis van concreet uitgewerkte uitvoeringsplannen, en niet op basis van globale uitgangspunten, Rijkssubsidies worden toegekend. Te zeer is in het verleden in de voorbereidende fase in de blauwdrukken-sfeer gewerkt. Voor vele gebieden, waaronder de Schilderswijk, ontstonden enorme pakken papier over een toekomstige wijk en de afwijkende en konfliktierende visies van onder andere de bewoners, zonder dat er één concreet bouwplan op tafel kwam.

Oorzaken van het achterblijven van verbeterings-, onderhouds- en beheers-activiteiten liggen, naast verschillen in subsidie-regelingen (vgl. Hoofdstuk 14), bij het gebrek aan ervaring bij de uitvoerende diensten op dit front en de overheersende aandacht van de beleidsvoorbereidende/-vormende diensten, zoals stadsontwikkeling of ruimtelijke ordening voor nieuwbouw-projecten. Qua planvorming zijn dergelijke plannen niet alleen gemakkelijker, maar ook opzienbarender en spektakulairder; de resultaten van verbetering-/onderhoudsactiviteiten zijn moeilijk meetbaar en spreken daarom minder.

In Amsterdam zijn een aantal jaren geleden grote conflicten ontstaan tussen met name de diensten Stadsontwikkeling (nu Ruimtelijke Ordening) met een sloop/nieuwbouw-filosofie en Volkshuisvesting, met een behouden herstel-filosofie. Dit is de directe aanleiding geweest tot een aantal binnengemeentelijke reorganisaties, zoals versterking van de sekretarie en versterking van de coördinatie stadsvernieuwing. In een notitie aan de Amsterdamse gemeenteraad is door Van de Ven c.s.⁶ een analyse gemaakt van het functioneren van de Amsterdamse dienst Stadsontwikkeling. Als verklaringen voor de konfliktueuze rol van de dienst Stadsontwikkeling worden aangevoerd: de specialisatie op stadsuitbreiding en een daaraan ontleende visie op de stad (licht, lucht en ruimte); het denken vanuit de techniek: veel ambtenaren met een technische opleiding; een overwegend hiërarchisch opgebouwde monokultuur: koöptatie van eigen ideeën via personeelsbeleid en vrijwillige overplaatsing; de top verdeelt; geen zelfstandig werkende medewerkers; isolering van andere meningen.

Met verbeteringsactiviteiten zijn tot nu toe voornamelijk suksessen geboekt bij woningwet-komplexen. Naast de Gemeente, hebben de woningbouwverenigingen hierin een belangrijke rol gespeeld. Echter, dergelijke complexen staan vaak niet in de 19e-eeuwse wijken. Doordat sloop/nieuwbouw veel meer aandacht kreeg dan verbetering, zijn er ook weinig woningen voor verbetering verworven. Overigens moet de oorzaak van het achterblijven van verbeteringsoperaties niet alleen binnen de gemeenten worden gezocht, maar ook bij ontbrekende of te kort schietende Rijkssubsidies voor verbeterings- en onderhoudsoperaties en beperkingen in het juridisch instrumentarium. In Hoofdstuk 14 zullen we aantonen dat de aangedragen middelen voornamelijk werken in de richting van uiterste oplossingen, zoals sloop/nieuwbouw of ingrijpende verbetering. Woningbeheer en onderhoud in een vroeg stadium, wat vaak per saldo tot een grotere woningvoorraad kan leiden dan bij de meer ingrijpende oplossingen, worden minder gestimuleerd.

⁶ Ven, F. M. C. van de, P. A. Lankhorst & C. J. J. Vernooij, *Nota over de stadsvernieuwing*. (Gemeentebled Afdeling 1, Amsterdam) 1978, pp. 1785-1789.

Een cruciale dienst voor het onderhoudsbeleid is de dienst Bouw- en Woningtoezicht. Ook vandaar uit hebben de activiteiten tot nu toe meer geleid tot sloop/nieuwbouw dan tot behoud en herstel. Aanschrijvingen hebben veelal als gevolg dat woningen voortijdig gesloopt moeten worden of dat eigenaren huurwoningen dichtspijkeren en de woningen verder laten verkrotten, totdat sloop volgt. Door de hantering door deze dienst van zeer stringente normen met betrekking tot de bouwtechnische toestand van woningen, zijn deze ontwikkelingen alleen maar versneld. In Amsterdam heeft dat geleid tot grote conflicten met krakers en gewelddadige ontruimingen.

Een actief aanschrijvingsbeleid met als vervolgstuk verwerving voor onderhoud is nog nauwelijks gevoerd. Het lijkt wenselijk om bouwtechnisch onderzoek, in plaats van op sloop, veel meer te richten op behoud. Alleen ernstige problemen, bijvoorbeeld met betrekking tot de fundering, mogen ware (technische) redenen voor sloop zijn. Voorts dient het toezicht zich meer te richten op onderhoud bij verhuisbewegingen, het nagaan van klachten, ook bij gemeentelijk woningbezit, en moet het veel bewonersgericht zijn. Alleen bij gevaarlijke situaties moet verplicht worden tot verbetering. Verder moet het meer aan de bewoners worden overgelaten of ze kiezen voor onderhoud/verbetering met huurkonsekwenties of voor de bestaande situatie.

10.3.3. Reorganisatie-mogelijkheden

Stadsvernieuwingsactiviteiten zijn in het verleden te veel als processen met vaste te onderscheiden fases gezien: bijvoorbeeld planvoorbereiding, -vaststelling, uitwerking, uitvoering, beheer. Dit onderscheid heeft zijn verlengstuk gekregen in de ambtelijke organisatie. Suksessen tot nu toe lijken echter meer behaald te zijn bij een praktische aanpak die aansluit bij concrete situaties en de voorkeuren van de betrokkenen ter plaatse, dan bij veelomvattende plannen vanaf de schrijf- of tekentafel en planprocedures over een langere termijn.

Daarbij komt dat verbeterings- en onderhoudsoperaties zich niet zo gemakkelijk in afgebakende projecten laten vangen als bijvoorbeeld bij in- of uitbreidingsprojecten of bij sloop/nieuwbouw het geval is. Op dergelijke duidelijk afgebakende plannen is op bijna spontane wijze een projektorganisatie te formeren, wat een snelle en gekoördineerde aanpak verzekert. Wat dit betreft kan verwezen worden naar de ervaringen van grote steden met uit- en inbreidingsplannen. Hiertoe moet wel aan een aantal voorwaarden voldaan zijn, bijvoorbeeld: weinig betrokkenen zodat een vrij technisch proces mogelijk is en de grond (bij nieuwbouw) en woningen (bij verbeteringsoperaties) moeten in handen van gemeente of woningbouwverenigingen zijn. Dit is waarschijnlijk één van de oorzaken achter de situatie dat in Den Haag bijvoorbeeld wel nieuwbouwwijken als Nieuw-Waldeck en Houtwijk, of sloop/nieuwbouwprojecten in Molenwijk tot uitvoer zijn gebracht, terwijl andere projecten in stadsvernieuwingsgebieden maar zeer moeilijk op gang gekomen zijn. Bovenstaande voorwaarden zijn ook kenmerkend voor de activiteiten van particuliere projektontwikkelaars. Onderhouds- en verbeteringsoperaties – bij bijvoorbeeld versnipperd eigendom of in wijken waar geen aaneengesloten bloksgewijze oplossing mogelijk is, maar pandsgewijs moet worden gewerkt – vereisen een heel andere organisatievorm. Maar ook voor deze activiteiten zullen er duidelijke voortrekkers moeten zijn, die blijvende aandacht en tempo van uitvoering verzekeren. Een meer projektmatige afbakening en aanpak van deze activiteiten kan ook daar van zeer groot nut zijn.

Meer nadruk op behoud en herstel zal niet minder, maar wel ander werk opleveren voor het ambtelijk apparaat. Het zal met name bij de uitvoerende diensten tot capaciteitsproblemen leiden. Nu bijvoorbeeld in Den Haag de nadruk meer bij de uitvoering komt te liggen, zien we al directe capaciteitsproblemen bij de desbetreffende diensten en moeten externe bureaus worden ingeschakeld.

Blijft de vraag, of de vele activiteiten vanuit een centralistische opzet van het ambtelijk apparaat gestuurd, begeleid en gecontroleerd kunnen worden. Gekonstateerd moet worden dat de vele taken zo omvangrijk en per situatie verschillend zijn, dat daar nauwelijks vanuit een centraal punt greep op te krijgen is. Dit geldt bijvoorbeeld voor taken op het terrein van de woningdistributie, de leegstandskontrolle en zeker ook bij verbeterings- en onderhoudsactiviteiten.

Binnen de grote steden wordt, als antwoord op de enorme organisatie-, coördinatie- en beheersproblematiek van vele per buurt en project verschillende stadsvernieuwingsactiviteiten, gepleit voor en geëxperimenteerd met decentralisatie van taken en bevoegdheden naar wijkniveau en/of dekoncentratie van ambtelijke diensten.

Naast het werken met projectgroepen of andere vormen van projectmatig werken, wordt getracht afdelingen en diensten, zoals bijvoorbeeld de burgerlijke stand en de woningdistributie, naar buurten te dekoncentreren. Voor de enorme beheersproblematiek van woningen voor en na rehabilitatie of nieuwbouw is nog geen definitieve oplossing gevonden. Het is de vraag of deze taak vervuld moet worden door ambtelijke diensten (al dan niet gedekontreerd), de projectgroepen, of door een gemeentelijk woningbedrijf, dan wel moet worden overgelaten aan gedekontreerde woningbouwverenigingen. In het laatste geval spreken we van de wijkgebonden korporatie, waarbij er beïnvloedingsmogelijkheden zouden kunnen zijn voor bewoners en politiek bestuur. Daarnaast zijn er experimenten gestart om ook de politieke verantwoordelijkheid te decentraliseren naar gekozen wijkraden.

De aangedragen oplossingen liggen tussen een werkelijke decentralisatie, dat wil zeggen, een werkelijke overdracht van taken, bevoegdheden en middelen naar een gekozen wijkraad, en het 'slechts' over de schouder van gemeentebestuur en ambtenaren heen laten meekijken naar beleidsvorming en -voering. Het lijkt ons, gezien de ervaringen met de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, Provincie en Gemeente, dat de keuze voor de eerste – meest radikale – oplossing afhankelijk moet zijn van de mogelijkheden om een werkelijk pakket van taken en bevoegdheden, voldoende financiële middelen en een niet sterk geclausuleerde wijze van middelentoedeling te ontwerpen. Zolang dat niet lukt, is het gevaar groot dat decentralisatiepogingen zullen leiden tot onvrede, verzet, apathie en frustratie bij wijkbewoners, gemeentebestuur en ambtelijke organisatie.

Priemus⁷ doet voorstellen omtrent een besluitvormingsstructuur voor de bestemming, de inrichting en het beheer van stadsvernieuwingsbuurten, waarbij in een of twee projectgroepen de wijkraad (bewoners), de gemeentelijke diensten en de wijkgebonden korporatie gebundeld zijn.

Wat betreft beheer en onderhoud van woningen, hebben woningbouwverenigingen over het algemeen een vrij goede reputatie. De afgelopen jaren zijn vele woningwetwoningen met name door de woningbouwverenigingen verbeterd. De kennis van vele woningbouwverenigingen ligt over het algemeen meer bij woningbouw en woningbeheer in uitbreidingsgebieden of de 20/40-gordel, dan bij de stadsvernieuwingspraktijk.

Priemus beschrijft de weifelende opstelling die het gemeentebestuur van Rotterdam heeft getoond ten aanzien van de inschakeling ervan bij stadsvernieuwing.⁸

Woningbouwverenigingen vervullen vaak de rol van formele opdrachtgever bij stadsvernieuwingsprojecten. Bij een actiever beleid in stadsvernieuwingsgebieden, bijvoorbeeld door middel van aankopen, zouden ze een belang-

⁷ Priemus, H., 1978, o.c., Hoofdstuk 21.

⁸ Priemus, H., 1978, o.c., Hoofdstuk 8.

rijker rol kunnen vervullen dan nu het geval is. Op dit moment zijn veel korporaties echter zeer groot, kennen een sterk bureaucratische structuur en kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de intern-demokratische structuur. Het gevaar van monopolievorming bij inschakeling wordt door gemeentebesturen onderkend. Daarom worden soms kleinere bouwplaatsen voor verschillende woningbouwverenigingen bepleit.⁹ Nadelen ondervinden gemeenten ook ten aanzien van de woningdistributie. De korporaties zijn vaak sterk vergrijsd, kennen een verouderde bestuursstructuur en kunnen met hun toewijzingsnormen op gespannen voet staan met gemeentelijke richtlijnen. In ieder geval zijn ze over het algemeen niet ingespeeld op de sterk gewijzigde bevolkingssamenstelling in de grote steden en zijn er voorbeelden waarbij bepaalde bevolkingsgroepen om redenen van woongedrag minder gemakkelijk worden toegelaten of zelfs worden geweigerd.¹⁰

⁹ Gemeenteraad van 's-Gravenhage, Handelingen van 15-1-1979, Concept-structuurschets Schilderswijk, p. 61.

¹⁰ Vergelijk bijvoorbeeld Projektorganisatie Stadsvernieuwing Rotterdam, Jaarplan 1980, juli 1979, p. 42, waar staat dat sloopurgenten door korporaties om redenen van woongedrag geweigerd worden.

Hoofdstuk 11. Herhuisvesting en woningdistributie

11.1. Inleiding

Het wonen in de grote steden is op verschillende manieren een basisgoed, waarvoor mensen letterlijk en figuurlijk willen vechten. Het voorzien-zijn in de woonbehoefte moet gekoppeld worden aan een brede reeks van kenmerken, die aan de huisvestingsmogelijkheid kleeft. Te denken valt aan de kenmerken van een woning, de woonlasten, de woonomgeving (inclusief de medebewoners in de buurt) en de relatieve lokatie ten opzichte van het stadshart. De stedelijke voorraad van huisvestingsmogelijkheden is echter veel complexer dan de voorraad woningen. Naast woningen, moeten we denken aan voor bewoning geschikt te maken bouwwerken (kantoren, bedrijfsruimten e.d.), woonboten, woonwagens, aan functies gebonden woningen als dienst- en bedrijfswoningen en onzelfstandige woonvormen als kamers, pensions of hotels. Daardoor zijn de stedelijke huisvestingsmogelijkheden moeilijk af te grenzen.¹

De (her)huisvestingsproblematiek vormt een van de belangrijkste institutionele knelpunten van de stadsvernieuwingsproblematiek. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat bij velen de neiging aanwezig is het stadsvernieuwingsprobleem tot het dominante (her)huisvestingsprobleem te verengen. De kern van de (her)huisvestingsproblematiek vormt het verdelingsvraagstuk: wie moeten het meest profiteren van stadsvernieuwing en andere bouwprocessen binnen of in de directe, c.q. zeer wijde omgeving van de grote steden. De verdeling van het zeer schaarse arsenaal van woningen binnen de grote steden vormt een bron van enorm grote conflicten. Met name de lokale overheden van de grote steden worden geacht een beleid te ontwikkelen, waarin de zeer schaarse huisvestingsmogelijkheden rechtvaardig worden verdeeld. Dit vormt het zgn. (her)huisvestings- en distributiebeleid.

Tal van factoren belemmeren het doorvoeren van het (her)huisvestings- en distributiebeleid in de grote steden. Wij kunnen ze hier onmogelijk allemaal de revue laten passeren. In het vervolg kiezen we die institutionele knelpunten, die voor de stadsvernieuwing van strategische betekenis zijn.

Het (her-)huisvestings- en distributieprobleem in de stadsvernieuwing mag niet los gezien worden van de meer algemene problematiek. De algemene kontekst van het (her-)huisvestings- en distributiebeleid in de grote steden schetsen we in 11.2. In 11.3. laten we zien hoe een bepaalde keuze voor een stadsvernieuwingsaanpak verbonden is met stedelijke bevolkingspolitiek. We laten zien dat de stadsvernieuwingsaanpak die mikt op een meer 'evenwichtige bevolkingsopbouw', veel ingrijpender is dan wanneer gekozen wordt voor de opvangfunctie van emanciperende bevolkingsgroepen in de oude wijken van de grote steden. In de concrete bestuurlijke werkelijkheid ligt de problematiek echter veel genuanceerder. In 11.4. geven we de organisatorische konsekventies voor het (her)huisvestings- en distributiebeleid aan vanuit de enorm mobiele woningbezetting in de grote steden en de mogelijkheden om stadsvernieuwingsurgenten te herhuisvesten. In 11.5. resumeren we tenslotte onze konklusies vanuit het knelpunt van de (her)huisvestings- en distributieproblematiek.

11.2. De algemene kontekst van het (her)huisvestings- en distributiebeleid

We moeten een onderscheid maken tussen de formele en de feitelijke reikwijdte van het overheidsbeleid op het punt van de woningdistributie in de grote gemeenten. Formeel strekken de verdelingsmogelijkheden van de stadsbesturen zich niet uit tot alle huisvestingsmogelijkheden, maar alleen

¹ Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1, Gebouwde omgeving – Deel 1. (Amsterdam, SISWO) 1980, pp. 27–28.

tot *woningen* welke vallen onder het gemeentelijk distributiebeleid en het beleid ten aanzien van de stadsvernieuwing of andere bouwprocessen. Voor de toewijzing van deze woningen hanteren de gemeenten 'distributienormen', op basis waarvan de mate van urgentie vastgesteld wordt, waardoor bepaalde bewoners voor bepaalde categorieën woningen in aanmerking kunnen komen.

De distributienormen hangen nauw samen met de gewenste woningdifferentiatie (dit is de verhouding tussen het aantal grote (4 kamers en meer) en kleine woningen (1-, 2- en 3-kamerwoningen, waarop met name alleenstaanden, jongeren en kleine gezinnen aanspraak maken), en de 'speciale' woningbouw (bejaardenwoningen, verzorgingstehuizen, leefgemeenschappen, kunstenaars en medisch urgenten voor benedenwoningen) en de draagkracht van de woningzoekenden. Wie buiten de distributienormen valt, is aangewezen op de 'vrije' grootstedelijke woningmarkt. In de situatie van extreme schaarste lijken wanpraktijken op deze woningmarkt als sleutelgelden en speculatie met het huidige instrumentarium nauwelijks in te dammen.

Wanneer we naar de feitelijke reikwijdte van het gemeentelijk beleid kijken, dan kunnen we vaststellen dat het voor een goed werkend distributiestelsel zeer belangrijk is dat de vraag naar woningen enigszins op het woningaanbod is afgestemd. Een samenstel van factoren heeft ertoe geleid dat het aantal woningzoekenden in de grote steden (bijvoorbeeld ca 60.000 geregistreerde woningzoekenden in Amsterdam) enorm is, vergeleken met het zeer kleine aantal voor distributie vrijkomende woningen. Dit zet de woningdistributie en het distributiestelsel onder zeer grote druk. De geloofwaardigheid van een rechtvaardig distributiestelsel hangt nauw samen met de wachttijden die ontstaan voor de verschillende typen woningen. Het volgende Amsterdamse overzicht geeft aan, dat de wachttijden extreem lang zijn:

Tabel 3 Wachttijden per kamertal categorie (in maanden)

		2 ben.	2 bov.	3 ben.	3 bov.	4 ben.	4 bov.	5 ben.	5 bov.
jan.	1975	15	26	25	9	?)	3	?)	14
	1976	7	34	24	10	45	11	43	17
	1977	6	36	20	10	37	18	45	24
	1978	10	36	19	9	28	16	50	36
	1979	5	37	17	17	27	25	52	45
	1980	2	42	29	27	31	38	40	50

?) geen opgave mogelijk.

Bron: Partij van de Arbeid-Conferentiemap over Wonen, Gewest Amsterdam, (Amsterdam) 1981, Hoofdstuk IV, p. 46.

In de toelichting op de tabel wordt vermeld dat een nog omvangrijkere verwachte uitloop in de sektor 2-kamer bovenwoningen onder andere niet is opgetreden door een wijziging in de oppervlakte-normen: daardoor zijn er 26.000 vierkamerwoningen minder en 24.000 tweekamerwoningen meer. In 1978 en 1979 is door een verlaging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar het aantal urgenten voor tweekamerwoningen met 10.000 per jaar gegroeid. De huidige wachttijd van ca. 3¹/₂ jaar zal in de komende jaren naar verwachting fors oplopen, misschien zelfs tot boven de 5 jaar.²

In de eerste plaats moeten de enorm lange wachttijden van de laatste jaren uit de bovenstaande tabel geplaatst worden tegen de kontekst van het zich stabiliserende inwonertal in de grote steden en de voortdurend gedaalde gemiddelde woningbezetting. In de tweede plaats moeten we opnieuw wijzen op de selectieve ontwikkelingen in de bevolking in de grote steden, waardoor de huisvestigingsproblematiek ook selectiever wordt. Een en ander hangt dus nauw samen met de toestroom van 'nieuwe stadsbewoners'

² Partij van de Arbeid, Gewest Amsterdam, Conferentiemap over wonen. (Gewest Amsterdam) 1981, p. 46.

tot de grootstedelijke woningmarkt uit Hoofdstuk 6. Met name de enorme druk op het distributiestelsel als gevolg van de groep jongeren en hun toevlucht tot kraakpanden vloeit voort uit de behoefte om op steeds jongere leeftijd zelfstandig te gaan wonen en de grote problemen van deze groep om min of meer zelfstandige huisvesting te verwerven. De kamermarkt, waarop deze groep in het verleden een beroep heeft gedaan, is ingestort. Yap Hong Seng noemt als oorzaken van de ineenstorting van de kamermarkt: de versterkte positie van de kamerbewoners, toegenomen sociale zekerheid en regelingen als individuele huursubsidies.³ In de derde plaats noemen we het stadsvernieuwingsproces, het woningverlies na stadsvernieuwing en het soms trage plannings- en realiseringsproces als factoren.

De feitelijke reikwijdte van de gemeentelijke distributie-mogelijkheden wordt ook beperkt door mogelijkheden die eigenaren van woningen hebben om het distributiestelsel te ontduiken. Door de enorm grote behoefte, wordt van deze ontduikingsmogelijkheden gretig gebruik gemaakt. Verschijnselen als illegale onderhuur en kraken worden, al dan niet oogluikend, door eigenaren toegestaan. Niet alleen eigenaren, maar ook de gemeenten belonen in feite de illegale bewoning. De Amsterdamse PvdA-Conferentiemap over 'Wonen' meldt dat ca. 90% van de illegale bewoningen (ongeveer 6.000 per jaar) wordt gelegaliseerd.⁴ Ook andere grote steden zijn soepel in dit opzicht. Hierdoor daalt het aanbod van distributiewoningen met een zelfde aantal. Ook anderszins daalt het aanbod van distributiewoningen. Door het verslechterde economische klimaat loopt de verhuis-neiging van mensen terug. Hierdoor komen er minder woningen vrij dan voorheen.

De gemeentelijke overheden hebben daarom het meeste greep op de distributie *na* stadsvernieuwingsactiviteiten in de overeenkomstige buurten, maar vooral in de uitbreidingsgebieden c.q. aanvullende bouwlocaties en – binnen het toegewezen contingent – de overloopkernen. Met name van deze laatstgenoemde bouwstromen, die de stedelijke woningmarkt vergroten, hoopt men lucht te krijgen voor de herhuisvesting van mensen die als gevolg van ingrijpende stadsvernieuwingsactiviteiten gedwongen zijn te verhuizen. De volgende onderdelen laten zien dat die 'lucht' slechts voor een beperkte groep te herhuisvesten stadsvernieuwingsurgenden geldt.

11.3. Stedelijke bevolkingspolitiek voor de stadsvernieuwingswijken

Soms wordt de overheidsafweging gezien als de keuze tussen goede oplossingen. De huisvestingsproblematiek in de grote steden kan niet zo worden benaderd; wanneer men de één een basisgoed kan verschaffen, terwijl men het aan de ander zal moeten onthouden, dan kan het afwegingsprobleem veeleer worden opgevat als de keuze voor het minste kwaad dat zal worden teweeggebracht door de overheidsinterventies op het terrein van de huisvesting.

Hiervóór hebben we erop gewezen dat met name de lokale overheden geacht worden een beleid te ontwikkelen, waarin de schaarse huisvestingsmogelijkheden rechtvaardig worden verdeeld. Wanneer de overheden in feite weinig ingrijpen, dan strekt dat in het algemeen tot voordeel van de relatief machtige partijen op de huisvestingsmarkt. Diep ingrijpende maatregelen perken echter veel keuzevrijheden in: misschien worden ook onbedoeld vrijheden van personen beperkt. Dit probleem ontstaat in de distributieproblematiek bij het bepalen van de omvang van de keuze- en de toewijzingsmarkt: moet de claim in de heersende schaarste-situatie van

³ Yap Hong Seng, *Stadsvernieuwing en stedelijke processen* Deel III van het Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1, Gebouwde omgeving, van het SISWO. (Amsterdam) 1980, p. 36.

⁴ Partij van de Arbeid, 1981, o.c., p. 48.

50% naar 100% worden opgevoerd, wanneer effectieve distributie van die 100%-claim organisatorisch mogelijk is? Met het afschaffen van de keuzemarkt kan een eerlijker wachttijd-verdeling ontstaan; bovendien is er een beter handhavingsbeleid ten aanzien van de distributieregels naar eigenaren en bewoners toe mogelijk en zouden de wanpraktijken op de zwarte markt (sleutelgelden, overnamekosten e.d.) kunnen worden bestreden. Anderzijds betekent het dat met het afschaffen van de keuze-markt het zelf zoeken onmogelijk wordt, terwijl de kosten en inspanningen van de kant van het gemeentelijk apparaat toenemen. Waarschijnlijk zijn er bij het afschaffen van de keuzemarkt weer uitzonderingsregels nodig om de doorstroming van grote naar kleine, en van goedkope naar dure woningen mogelijk te maken. Men zal op veel verzet en pogingen tot ontduiking bij particuliere eigenaren stuiten, zeker wanneer de woningbouw-verenigingen zich met instemming van de Gemeente aan de claim-regeling mogen onttrekken. Men vraagt zich ook af in hoeverre de negatieve gevolgen van de keuze-markt ook door andere nadere regels kunnen worden opgevangen.⁵

Het overheidsingrijpen is in het verleden vooral beargumenteerd vanuit de noodzaak tot bescherming van de machteloze gebruiker tegen de praktijken van de particuliere verhuurders. In hoeverre is echter de keuzevrijheid van de machteloze gebruiker, die in het verleden mede aanleiding was voor overheidsingrijpen op het terrein van de volkshuisvesting, ook werkelijk toegenomen? Is de machtspositie van de particuliere eigenaar niet verschoven naar de doelstellingen van een nog veel grootschaliger en machtiger monopolist, namelijk de overheidslichamen, op dit terrein? In hoeverre heeft de gebruiker iets te vertellen?

De distributieproblematiek van huisvestingsmogelijkheden is een verdeelvraagstuk, waarbij de overheden sociale rechtvaardigheid concreet moeten invullen. Gezien de schaarste-situatie, is dit verdeelvraagstuk ook een vraagstuk van de gewenste samenstelling van de bevolking in de grote steden in zijn algemeenheid en de stadsvernieuwingswijken in het bijzonder.

Een ander aspect van de schaarste- en verdeelvraagstuk is de beperkte keuzemogelijkheid voor de betrokkenen, dat wil zeggen het vraagstuk van de konsumptiedwang en de grenzen aan de eigendomsrechten. In hoeverre willen overheden de beknutte bewoners van stadsvernieuwingswijken consumptie-vrijheid geven in de keuze tussen lagere huren en lagere kwaliteit met meer consumptievrijheid op andere terreinen of hogere huren en betere woningen en geringere overige bestedingsmogelijkheden? Deze keuzevrijheid dreigt te worden weggenomen wanneer ook voor de laagste inkomens middenklasse-normen worden gehanteerd. De huursubsidies kunnen de paternalistische waarde-oordelen van de overheden wel verzachten, maar de konsumptiedwang niet wegnemen. Yap Hong Seng wijst in het verlengde hiervan op de noodzaak om een gedifferentieerde woningvoorraad naar grootte en prijs in de grote steden in stand te houden, zolang er nog grote inkomensverschillen bestaan. Anders mondt stadsvernieuwing uit in een konsumptiedwang voor de lagere inkomensgroepen in de oude wijken. Yap wijst op het voortdurende protest tegen sloop.

In onze terminologie is dit protest vooral verbonden met de 'nieuwe stedelingen'. Zij hebben behoefte aan de goedkope woonruimte in de oude wijken, waarbij zij de slechte bouw- en woon-technische kwaliteit voor lief nemen. Volgens Yap moet dit sloopprotest niet gebagatelliseerd worden vanuit de verzorgingsstaat-ideologie, waarbij het recht op goed wonen tot een plicht wordt: het denken, oordelen en kiezen wat goed is voor een ander kan tegengesteld zijn aan wat die ander wil.⁶

Dit brengt ons weer terug bij de gevoerde bevolkingspolitiek door de verschillende overheden ten aanzien van de grote steden.

⁵ Dit dilemma wordt duidelijk geschetst in Partij van de Arbeid, 1981, o.c., p. 47.

⁶ Yap Hong Seng, 1980, o.c., pp. 33-34.

Tot aan het midden van de zeventiger jaren is de in stadsvernieuwingsbuurten gebouwde differentiatie afgestemd op meer bovenwijkse distributienormen. (Stadsvernieuwings-)urgente uit de hele stad komen allen gelijkelijk voor woningen in bepaalde buurten in aanmerking. Doelstellingen met betrekking tot een 'evenwichtige' bevolkingsamenstelling (met name gericht op het behoud van gezinnen met kinderen in de stad) en een voldoende draagvlak voor winkels en sociaal-kulturele voorzieningen leidden tot het benadrukken van de bouw van een belangrijk percentage grotere woningen, dat wil zeggen een groot woningverlies. Later weten bewoners(-groepen) en actiegroepen deze normen om te buigen tot het principe van 'bouwen voor de buurt': de stadsvernieuwing in oudere buurten is zoveel mogelijk een proces door bewoners en in ieder geval bestemd voor bewoners uit de buurt zelf. Hierdoor ontstaat een druk op het terugbouwen van zoveel mogelijk woningen. Ondanks de recente inspanningen van de besturen van de grote steden om het woningverlies door stadsvernieuwing sterk te beperken, loopt in stadsvernieuwingsbuurten met een ingrijpend programma het aantal beschikbare woningen terug. Hierdoor wordt een 'bezem-effekt' teweeggebracht, waar we al op hebben gewezen: bepaalde categorieën bewoners, die niet over de vereiste 'urgentie' beschikken (of voor wie de nieuwe huren te hoog zijn, bijvoorbeeld buitenlandse werknemers en hun gezinnen, jongeren) worden steeds voor de bezem van de stadsvernieuwing uit naar andere lage-huren-wijken doorgeschoven. Dit stuit steeds meer op heftig verzet van de 'nieuwe stadsbewoners'. In het verlengde van Hoofdstuk 6 moet er op worden gewezen, dat anderzijds een grote stroom nieuwelingen in een wijk bij de overgebleven Nederlandse 'buurters' verzet kan oproepen.

In dit opzicht is de problematiek te voorspellen, die bij de verdichting binnen de bestaande bebouwing in de buitenwijken kan worden verwacht. Wanneer de te verwachten stroom groot is, zou dit bij de oorspronkelijke bevolking op verzet kunnen stuiten. De eerste ervaringen met de inspraak bij verdichtingsplannen buiten het directe stadshart wijzen in die richting. Mensen krijgen in een voor hen vertrouwde situatie veranderingen in hun woonomgeving voorgelegd: nieuwe mensen, stukjes groen verdwijnen, de voorzieningen worden intensiever gebruikt, etc. Idema stelt dat het politiek gezien een gevoelige manier van bouwen is, omdat het een breuk betekent met de in de laatste jaren gegroeide opvatting dat een ruim opgezette wijk in principe een leefbare wijk is.⁷

De aanpak van het stadsvernieuwingsvraagstuk in de oude wijken wordt gedomineerd door de bevolkingspolitiek. Een stadsbestuur dat kiest voor een 'meer evenwichtige bevolkingsamenstelling' zal moeten kiezen voor ingrijpende stadsvernieuwingsprogramma's in deze wijken: de 'resterende buurters' profiteren waarschijnlijk het meest van deze aanpak en ook een aantal stedelijke stadsvernieuwingsurgente uit andere wijken. Vooral door nieuwbouw kan vooruitgelopen worden op de 'evenwichtige' bevolkingsamenstelling. De woonlasten, eventueel een contingent koopwoningen en distributienormen zorgen bij een relatief hoog percentage grote woningen voor een selectie in de richting van de gewenste, 'meer evenwichtige' bevolkingsopbouw. Het 'bouwen voor de buurt' is dan vooral 'bouwen voor de resterende buurters', waaraan in feite de problematiek van de 'nieuwe stedelingen' als stadsvernieuwingsnomaden ondergeschikt wordt gemaakt. Een stadsbestuur dat meer wil kiezen voor de opvang van de emanciperende groepen 'nieuwe stedelingen' in de grote steden, zal moeten kiezen voor een zeer bescheiden stadsvernieuwingsaanpak met een nadruk op het instandhouden van het goedkope arsenaal aan huisvestingsmogelijkheden in de oude wijken. Bij deze keuze moet het beleid – naast behoud- en herstelactiviteiten in de bestaande voorraad in de oude

⁷ Idema, S., *De financiële aspecten van stadsuitbreiding en -inbreiding*. (Gemeente Delft) 1980, p. 4.

wijken op zeer laag niveau – vooral aandacht besteden aan de opvang van de 'resterende buurters'. Dit kan door een stringent distributiebeleid voor het gehele stedelijke grondgebied en zelfs daarbuiten te ontwikkelen, waarin deze groep voorrang krijgt op alle anderen; hierbij zou men kunnen denken aan opvang in de na-oorlogse woningbouw, uitbreidingsgebieden c.q. Aanvullende -Woningbouwlokaties of overloop.

In beide gevallen staat de stadsvernieuwing in het teken van de bevolkingspolitiek. In feite zijn echter beide keuzes uitersten op een schaal, die zich in de werkelijkheid niet voordoet. Het gaat onder de huidige financieel-economische omstandigheden en onder de huidige aan de stadsbesturen gestelde eisen voor een ingrijpend stadsvernieuwingsproces slechts om een aksentverschil: een ingrijpend programma op korte termijn in alle stadsvernieuwingsbuurten in de grote steden, moet financieel, juridisch en organisatorisch onmogelijk worden geacht. De keuze voor een 'evenwichtige bevolkingsopbouw' door actief overheidsingrijpen is dus slechts op beperkte schaal mogelijk. Daardoor zullen de meeste oude wijken in feite hun opvangfunctie voor de 'nieuwe stedelingen' kunnen vervullen. In buurten waar de concentraties van 'nieuwe stedelingen' op dit moment of na verloop van tijd zeer ver is gevorderd, zullen ingrijpende stadsvernieuwingsprogramma's niet meer haalbaar zijn, in verband met het te verwachten verzet van de aanwezige bevolking.

Het woningdistributie-stelsel zal in feite derhalve moeten differentiëren tussen doelgroepen en gebieden. In de oude stadswijken die – op korte of middellange termijn – niet worden aangepakt, zal het distributiestelsel een rechtvaardige verdeling tussen de 'nieuwe stedelingen' mogelijk moeten maken en elders bij voorrang opvangmogelijkheden voor die 'resterende buurters' moeten bieden, die de wijk willen verlaten. Vordering van panden voor deze 'nieuwe stadsbewoners', om zo veel mogelijk huisvestingsmogelijkheden in en om het stadshart te benutten, kan worden overwogen. In de oude stadswijken die op korte termijn ingrijpend zullen worden aangepakt, kan bij de activiteiten worden gekozen voor een 'meer evenwichtige bevolkingsopbouw' of een maximale aansluiting bij de huidige buurtbewoners. In het eerste geval wordt niet alleen voor de bewoners uit de buurt gebouwd, maar ook urgenten van elders, de middenklassen of gezinnen met kinderen uit de stad of daarbuiten kunnen daar een plaats krijgen. Naast woningwetbouw, zou ook de premiehuur- en -koop-sektor kunnen worden ingevuld. In het tweede geval moet zo veel mogelijk rekening worden gehouden met de wensen van de wijkbewoners en de daarin nu voorkomende groepen: 'bouwen voor de buurt'. Het 'bezem-effekt' van deze laatste mogelijkheid is weliswaar veel geringer, maar is over het algemeen, gezien de stijgende woonlasten, toch aanzienlijk. In beide gevallen zal het 'bezem-effekt' dusdanig in het distributiestelsel moeten worden geïncorporeerd, dat de verdrongen groepen 'nieuwe stadsbewoners' in andere buurten ook daadwerkelijk kansen zullen krijgen. Het is nog maar de vraag in hoeverre dat laatste organisatorisch in de grote steden te regelen zal zijn. Dit vormt het onderwerp van het volgende onderdeel.

11.4. Organisatorische konsekventies van de grote migratiestromen in de grote steden en de herhuisvestingsproblematiek van stadsvernieuwingsurgenten

Wie de cijfers van de migratiebewegingen in Hoofdstuk 4 overziet, konstateert enorme volksverhuizingen in de grote steden. Zo vestigen en vertrekken er in Amsterdam de laatste jaren ca. 30.000 en in Rotterdam en Den Haag ca. 20.000 mensen. De bezetting van de grootstedelijke woningen is daardoor geweldig mobiel.

De verwerking van deze enorme aantallen wisselingen schept gigantische organisatorische knelpunten. Wil de distributie niet vervallen tot willekeur en de effectieve gemeentelijke claims voor distributie niet worden ontdoken, dan is een nauwgezet controle-apparaat nodig om te kijken of de woningen

inderdaad door de juiste urgenten worden bezet. Bij veel eigenaren en bewoners ontstaat de neiging om alvast een woning te (laten) betrekken en maar af te wachten wanneer de Gemeente de illegale bewoning op het spoor komt. Door de relatief lange tijd die verstrijkt totdat deze illegale bewoning wordt gesignaleerd, wordt de ontruiming van de kant van de gemeente dan problematisch. In dit licht dienen we het hoge percentage legalisering van illegale bewoningen op te vatten.

Eén van de knelpunten bij verhuur door particuliere eigenaren wordt gevormd door de belangen van de meeste betrokkenen bij de controle op de leegstand en illegale bewoning. In de eerste plaats heeft elke urgente woningzoekende belang bij een effectieve uitvoering van de distributie. De controle-mogelijkheden op leegstand of al dan niet terechte bewoning van deze groep zijn nauwelijks aanwezig of te operationaliseren, omdat hun vraag nog ongericht is. In de tweede plaats heeft de Gemeente belang bij een goede controle vanuit distributie- en stadsvernieuwingsoverwegingen. Alle andere groepen zijn niet of lauw geïnteresseerd. De illegale bewoners wensen hun bewoning te continueren en veel particuliere huiseigenaren uit de wijken kan het niet zo veel schelen wie het huis bewoont, tenzij sleuteldelen, speculatie of wanbeheer van de woning in het geding zijn. In principe gaat van deze belangrijke participanten bij illegale bewoning in de grote steden geen sterke prikkel tot beëindiging van die situatie uit. De buurtbewoners (of hun organisaties) hebben nauwelijks belang bij controle op leegstand of illegale bewoning, tenzij ze sterk gedreven worden door politiek-ideële motieven van een rechtvaardige distributie of wanneer er in hun directe omgeving gegadigden zijn. Zij hebben eerder begrip voor de illegale bewoning vanuit hun eigen ervaringen met de schaarste-situatie. De stadsvernieuwingssurgenten zijn niet overmatig geïnteresseerd in controle op leegstand of illegale bewoning, omdat zij al een voorrang-status hebben. De konklusie kan zijn, dat de enige echte belanghebbende partij met controle-mogelijkheden het gemeentelijk apparaat is.

In dit licht is het uitgroeien tot omvangrijke bureaucratistische apparaten van de meest betrokken gemeentelijke diensten niet zo verwonderlijk. De administratieve verwerking van het grote aantal bewonerswisselingen en een nauwgezette uitvoering van het complexe distributiestelsel vergen in principe een even complex en omvangrijk bestuurlijk-organisatorisch verlengstuk. Op een gegeven moment keren de afnemende meeropbrengsten van verdere uitbreidingen echter om in toenemende dalingen van prestaties. Wanneer we de recente voorstellen in de grote steden over de organisatie van distributie en herhuisvesting overzien, dan ontstaat de indruk dat het besef is doorgedrongen, dat de organisaties op centrale punten te omvangrijk geworden zijn. Belangrijke tendensen zijn een dekoncentratie van het ambtelijk apparaat naar stadsdelen of wijken en het delegeren van bevoegdheden aan woningbouwcorporaties binnen de gemeentelijke distributieregels.

Aan het einde van 11.3. hebben we gewezen op de noodzaak om de verdrongen groepen 'nieuwe stadsbewoners' bij ingrijpende stadsvernieuwingprogramma's herhuisvestingsmogelijkheden te bieden in andere buurten met goedkope huurwoningen. De goedkope woningvoorraad in de oude wijken in en om het stadshart is voor een zeer groot deel nog in handen van particuliere eigenaren. In die situatie is een effectieve distributie aan de door stadsvernieuwing getroffen groepen 'nieuwe stadsbewoners' nauwelijks haalbaar. De enige mogelijkheid om daadwerkelijk greep te krijgen op deze goedkope woningvoorraad is een massale verwerving. De Rotterdamse aankoop-actie heeft de gemeente echter voor grote financiële en organisatorische problemen gesteld, waar wij in het vervolg nog op zullen terugkomen. Vanuit herhuisvestingsoogpunt vereist het beheer en de distributie van de ca. 50.000 goedkope, kwalitatief slechte woningen geweldige organisatorische inspanningen. Ook hier wordt het afstoten van bevoegdheden van centrale punten naar territoriaal gedekcentreerde apparaten als een oplossing gezien om bureaucratistische tendensen tegen te gaan.

Het bovenstaande geeft vooral de institutionele knelpunten van de totale huisvestingsproblematiek aan, dat wil zeggen de kwantitatieve en kwalitatieve afstemming van woningen op de behoeften van de stadsbewoners. Binnen deze kontekst zorgt de herhuisvestingsproblematiek als gevolg van stadsvernieuwing voor extra knelpunten.

Ingrijpende stadsvernieuwingsactiviteiten zijn alleen maar mogelijk bij een goed lopend ontruimings- en herhuisvestingsprogramma. Wanneer deze programma's stagneren, stagneert ook de stadsvernieuwing. Daarom krijgen stadsvernieuwingsurgenten een absolute prioriteit. De analyse van de ontruimingsprogramma's in Bijlage G van de Amsterdamse Raamnota Stadsvernieuwing geeft als oorzaken voor de lage realisatiegraad van de ontruimingsprogramma's:⁸

- de diensten zijn niet in staat de opgegeven aantallen te ontruimen woningen te produceren;
- het lange interval in de tijd tussen voordracht voor ontruiming en herhuisvesting;
- de beperkte herhuisvestingscapaciteit.

De hoge urgentie en het belang van hun medewerking voor de voortgang van de stadsvernieuwingsoperatie brengt stadsvernieuwingsurgenten in een relatief sterke onderhandelingspositie. Hieruit kunnen soms hogere eisen voor herhuisvesting voortvloeien. Dit kan de uitplaatsingstijd verlengen. De uitplaatsingstijd loopt nog sterker op in de situatie waarin voor een zelfde woning meer dan één maal bewoners moeten worden geherhuisvest. In de tijd die verstrijkt tussen de eerste ontruiming en de aanpak van de woning, kunnen woningen worden gekraakt. Meestal komen er dan claims op alternatieve huisvesting van de kant van de nieuwe bewoners op tafel. De voortgang van het stadsvernieuwingsproces vereist in sommige gevallen een soepele oplossing. Een en ander gaat niet alleen ten koste van de ontruimingsduur, maar ook ten koste van het aantal te verdelen distributiewoningen.

De herhuisvestingsproblematiek van stadsvernieuwingsurgenten bij ingrijpende programma's blijkt uit de volgende cijfers uit het Rotterdamse Jaarplan van de Projektorganisatie Stadsvernieuwing voor 1980:⁹ Men verwacht in 1980 in de stadsvernieuwing de oplevering van 2.506 nieuwbouwwoningen, 1.203 gerenoveerde woningen en 2.000 woningen met een 'kleine beurt'. Tegenover deze aantallen staan de *definitief* te verplaatsen huishoudens als gevolg van stadsvernieuwing in Rotterdam: 3.251 als gevolg van nieuwbouw- en renovatieplannen, 1.183 ten gevolge van renovatie op hoog niveau en tenslotte 1.130 door kleine beurten. De genoemde produktie en de te herhuisvesten bewoners kunnen niet zonder meer aan elkaar gekoppeld worden. Ook al worden de buurtclaims hoog gehouden in de grote steden vanuit het 'bouwen voor de buurt'-principe, er blijft altijd enige ruimte nodig voor toewijzing aan anderen vanuit urgentie-overwegingen. De toewijzing vanuit sociale of medische urgentie van bewoners zonder de status van stadsvernieuwingsurgent zou anders in de knel komen. De Rotterdamse projektorganisatie¹⁰ is bovendien in een gespreksronde met stadsvernieuwingsurgenten nagegaan hoeveel sloopurgenten in het bezit zijn van een voorlopige toewijzing voor nieuwbouwwoningen of zich daarvoor recentelijk hebben ingeschreven. Voor de sloopurgenten geldt dat slechts een klein deel een voorlopige toewijzing bezit. Volgens de projektorganisatie geldt waarschijnlijk hetzelfde voor renovatiewoningen. Als redenen hiervoor worden aangegeven: de late aanwijzing van (ver)nieuwbouw-lokaties, de voorrang van sociaal en medisch urgenten in sommige wijken, geen aansluiting qua huurhoogte en kamertal bij mogelijkheden en wensen.

⁸ Gemeente Amsterdam, *Ontwerp-Raamnota Stadsvernieuwing. De buurt: woonplaats, geen doorgangshuis*. (Amsterdam) juni 1977, Bijlage G, p. 42.

⁹ Projektorganisatie Stadsvernieuwing Rotterdam, *Jaarplan 1980*. (Rotterdam) juli 1979, pp. 34 e.v.

¹⁰ Idem, p. 40.

Op het kleinere aantal woningen na ingrijpende stadsvernieuwingsoperaties is al herhaalde malen geweest. Vooral de buitenlandse sloop-urgenten blijken niet in te schrijven. Ook is er slechts een beperkte plaatsing van bejaarden en medisch urgenten in benedenwoningen mogelijk. Bovendien is de nieuwbouw in de meeste gevallen niet tijdig aanwezig. Coördinatieproblemen tussen herhuisvestingscommissies en de projektbureaus en de vertraging in de nieuwbouw worden genoemd als redenen hiervan. Dan zal er gekozen moeten worden tussen een vertraging in het ontruimingsprogramma of het gebruik van zgn. wissel- of parkeer-woningen.

11.5. Konklusies vanuit herhuisvestings- en distributieoogpunt

De herhuisvestingsproblematiek in de stadsvernieuwingsgebieden kan nu in het verlengde van de typologie uit Hoofdstuk 6 worden geïnterpreteerd. Uit de getallen en de gespreksronde blijkt dat de mogelijkheden om in de buurten te blijven wonen na een ingrijpende stadsvernieuwingsoperatie beperkt zijn. Zeker wanneer een meer evenwichtige bevolkingsopbouw in de buurt wordt nagestreefd, zullen de 'nieuwe stadsbewoners' door hun buurtsoort-gebondenheid hun toevlucht gaan zoeken tot andere oude wijken. Ook wanneer er minder gestreefd wordt naar een 'evenwichtige bevolkingsopbouw', zullen er bij ingrijpende programma's in stadsvernieuwingsbuurten forse woonlasten-stijgingen optreden, die de 'nieuwe stadsbewoners' niet kunnen of willen betalen. Uitplaatsing naar aanvullende bouwlokaties c.q. uitbreidingsgebieden of overloop wordt door dit bewonerstype afgewezen; zij zijn aangewezen op de goedkope woningen uit de bestaande voorraad. Veel woningen in of nabij het stadshart zijn echter nog in handen van particulieren. De claim van de Gemeente is formeel beperkt (Amsterdam en Rotterdam: 50% van de woningen) en is bovendien feitelijk niet te effectueren in verband met de ontduikingsmogelijkheden. De hiervoor genoemde knelpunten in het distributiestelsel beperken het te verdelen arsenaal uit de bestaande voorraad aanzienlijk. Een forse aankoopactie door de Gemeente geeft meer ruimte voor een betere distributie voor de nieuwe stadsbewoners, maar plaatst de Gemeente voor geweldige financiële en organisatorische problemen. De konklusie voor deze groep bewoners vanuit herhuisvestingsoogpunt moet worden herhaald: ingrijpende stadsvernieuwingsactiviteiten stellen hun positie en leefstijl in de waagschaal en daarom zullen zij zich verzetten.

De 'resterende buurters' streven naar een goede nieuwbouwwoning in een 'evenwichtige buurt' wat betreft medebewoners en woonomgeving. Ondanks de individuele huursubsidie-regeling, is de woonlastenstijging vaak groot. Afhankelijk van het feit of de 'resterende buurters' tot de allerlaagste inkomenscategorieën behoren of ertoe kunnen worden overgehaald om de sterke stijging in woonlasten te aanvaarden, zullen de nieuwbouwwoningen in stadsvernieuwingsgebieden elders in de stad of in uitbreidingsgebieden als een mogelijkheid worden gezien. Voor een aantal 'resterende buurters' is dat beslist het geval. De toewijzingsmogelijkheid door de Gemeente is in deze gebieden in principe totaal. Het gebruik van nieuwbouw-woningen in uitbreidingsgebieden en overloopgebieden door stadsvernieuwingsurgenten is in feite echter zeer beperkt. Eerder zijn het de andere urgenten uit de stad die zich op deze nieuwbouwwoningen richten. Wanneer de distributie in staat is greep te krijgen op deze leeggekomen woningen in de na-oorlogse wijken, ontstaan er via nieuwbouw wel indirecte oplossingen voor stadsvernieuwingsurgenten. Door de prioriteit in verband met de status van 'stadsvernieuwingsurgent' kunnen zo veel mogelijk plaatsen in de na-oorlogse wijken worden opgevuld. Deze na-oorlogse woningen fungeren bij dat soort verhuisketens als het ware als een buffer van goedkope woningen voor een categorie stadsvernieuwingsurgenten, waar op dit moment, in verband met de sprong in de woonlasten, niet voor gebouwd 'kan' worden.

Resumerend kan onze konklusie uit het bovenstaande luiden, dat een ingrijpende stadsvernieuwingsoperatie een geweldig herhuisvestings- en distributieknelpunt vormt. De nieuwbouw of renovatie is slechts in beperkte

mate voor de huidige bewoners toegankelijk. De bouwproductie in overloopkernen, uitbreidingsgebieden c.q. aanvullende bouwlocaties is niet zonder meer direkt een goed alternatief voor de bewoners van de stadsvernieuwingsgebieden. Toch is deze bouwstroom een belangrijke voorwaarde voor ingrijpende stadsvernieuwingsprogramma's voor 'resterende buurters', door de indirecte effecten van de verhuisketens die teweeggebracht kunnen worden. Vanuit de 'nieuwe stadsbewoners' kan, vanuit herhuisvestingsoogpunt, verzet tegen ingrijpende programma's worden verwacht: een deel van de voorheen aantrekkelijke, zeer goedkope woningvoorraad wordt onttrokken; hun kansen op soortgelijke huisvestingsmogelijkheden zijn in de heersende schaarste-situatie gering; zij dreigen de zgn. 'stadsvernieuwingsnomaden' te worden.

Hoofdstuk 12. Inspraak van de betrokkenen

12.1. Inleiding

De inspraak van de betrokken bevolking moet steeds meer worden gezien als een absolute voorwaarde voor elke planvorming of -uitvoering in de stadsvernieuwingsgebieden. In de eerste plaats wordt dat door de betrokken (buurt-)bevolking geëist; in de tweede plaats wordt die eis gesteld door alle beoordelende overheidslichamen. De moeilijkheid is echter wie, wanneer, op welke manier en voor welk onderwerp inspraakmogelijkheden moet krijgen. De problematiek in de oude stadswijken ontstijgt in menig opzicht het buurtbelang; ook andere dan gemeentelijke overheden willen hun visie op de bevolkingssamenstelling en het stadsvernieuwingsproces opleggen, zoals we hebben gezien. Hierdoor kunnen de marges voor inspraak te gering worden (vgl. 12.2.).

Over het algemeen wordt erkend dat het overheidsingrijpen in stadsvernieuwingswijken moet aansluiten bij de eigenschappen van de buurt en meer organisch van aard moet zijn. Hieruit vloeit meestal een relatief kleinschalig en gefaseerd stadsvernieuwingsproces voort. Alleen in die situaties waarin dat op de een of andere manier (technisch) onontkoombaar wordt geacht, wordt van dit principe afgeweken. Dit kleinschalige, gefaseerde karakter van stadsvernieuwing geeft wel geheel eigen problemen bij de organisaties van insprekers (vgl. 12.3.).

Het grootste probleem vormen natuurlijk de tegengestelde belangen van alle betrokkenen bij de invulling van schaarse stedelijke ruimte, bij het gebruik van de bebouwing en bij het aanbrengen van veranderingen in de bestaande bebouwing. Alle wensen van de betrokkenen zijn niet in te passen in het stadsvernieuwingsproces. Dit betekent dat bij voorbaat al gesteld kan worden dat inspraakrondes konfliktueus zijn. Hiervóór hebben we gezien dat zelfs de betrokken beknottede stadsbewoners tegengestelde belangen kunnen hebben. Versterking van hun zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de betrokken overheidslichamen vereist speciale organisatorische kaders, die soms in de praktijk van de stadsvernieuwing al worden aangetroffen (vgl. 12.4.).

12.2. Gemeentelijke besluitvormingsmarges en de marges voor de inspraak

Inspraak veronderstelt besluitvormingsmarges bij het orgaan dat met de organisatie daarvan is belast. In het vervolg zal blijken dat die marges zeer beperkt maar bovenal zeer onduidelijk zijn. De organisatie van de besluitvorming over stadsvernieuwing kent een zeer ondoorzichtige verkaveling van taken, bevoegdheden en middelen, waarbij de ruimte voor een zelfstandige besluitvorming op een bepaald moment en in de tijd voor een enorm, eveneens wisselend, aantal betrokkenen voortdurend verandert. Inspraak wekt bij de betrokkenen de verwachting dat zij invloed hebben op de besluitvorming. Inspraak wordt geacht meer te zijn dan louter legitimatie van planvorming naar andere overheidslichamen. Wanneer een overheidslichaam inspraak organiseert over onderwerpen, waarbij de besluitvormingsmarges zo gering zijn, dat er nauwelijks iets kan veranderen, dan kan de besluitvorming uitdraaien op conflicten. Ook kan de begrenzing van de inspraak zo zijn geformuleerd, dat de inspraak voor de betrokkenen oninteressant wordt. In ieder geval vereist inspraak een duidelijke afbakening van de onderwerpen die de insprekers kunnen en mogen beïnvloeden. Dit vereist op zijn beurt weer een duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden tussen de verschillende overheden, zodat de betrokkenen weten waar ze de diverse eisen moeten stellen. Het mag niet onduidelijk zijn of bijvoorbeeld de gemeente als gevolg van eigen beleidswijzigingen terugkomt op toezeggingen, of dat dat geschiedt door toedoen van veranderde Rijksopvattingen.

Wij geven hiervan enkele voorbeelden, die hierna binnen andere knelpunten nog zullen terugkeren.

Onder het vigerende juridische en subsidie-stelsel hebben de gemeenten bij ingrijpende stadsvernieuwingsactiviteiten nauwelijks invloed op het punt van de woonlasten. Toch vormt de hoogte van de woonlasten voor de bewoners een belangrijke drempel om al dan niet hun medewerking te verlenen. Wanneer in de inspraak bewonersgroepen en de gemeente tegenover elkaar komen te staan, ligt de voortgang van het stadsvernieuwingsproces vooral in handen van de Rijksoverheid.

Een ander voorbeeld vormen gelijktijdige vereisten van hogere overheden aan gemeentelijke planvorming op punten als inspraak en snelheid. Wanneer de plannen om in aanmerking te komen voor subsidie op zeer korte termijn moeten worden ingediend, dan zijn de inspraakmogelijkheden voor de betrokkenen gering. De versnelde inspraakprocedure in de Schilderswijk bij de Interim-Saldoregeling-aanvraag mondde hierdoor uit in conflicten tussen gemeenteambtenaren, gemeentebestuur en de bewoners.¹ De neiging bij de betrokken wijkbevolking is groot om de schuld van de snelheid bij de verantwoordelijken in de Gemeente te leggen. Zeker wanneer het Rijksbeleid zich vaak wijzigt, krijgen de betrokken insprekers de indruk van een manipulerende gemeente. De complexiteit en frekwente veranderingen van Rijksregelingen vormen een ernstige handicap voor de gemeenten bij de inspraak in de toch al complexe stadsvernieuwingsproblematiek. Aan de andere kant kan ook van Gemeente-zijde misbruik worden gemaakt van de onoverzichtelijke hoeveelheid Rijksregelingen bij stadsvernieuwing, door de kritiek op die punten naar andere overheidslichamen toe te schuiven, waarbij wel sprake is van gemeentelijke marges. Tenslotte kan gesteld worden dat ook voor de betrokken gemeentebesturen niet altijd duidelijk is waar de uiterste onderhandelings- of subsidiemarges bij het Rijk liggen. Een poging van Gemeente-zijde om de besluitvormingsmarges ten gunste van de betrokkenen bij de Rijksoverheid op te rekken, is soms succesvol. De voortgang van het stadsvernieuwingsproces vanuit gemeentelijke optiek is echter niet altijd gebaat bij het heropenen van onderhandelingen over bepaalde stadsvernieuwingsoplossingen. De verpakking van deze boodschap schept voor de betrokken insprekers onduidelijke situaties.

12.3. De organisatie van de inspraak bij een kleinschalig, gefaseerd stadsvernieuwingsproces

In het algemeen heeft de totale blauwdruk-gerichte planvorming plaatsgemaakt voor een meer bij het bestaande aansluitend, organisch proces, dat meestal kleinschalig en gefaseerd van aard is. In het verlengde hiervan ligt een volgtijdelijke, lange-termijngerichte planprocedure, besluitvorming en inspraak. Hiervóór hebben we al gewezen op problemen met het juridische instrumentarium, bijvoorbeeld op het punt van de rechtszekerheid, en met de gemeentelijke organisatie bij de vormgeving van een flexibel procedureel planningsproces in de tijd.

Is de beoordeling van integrale buurtplannen in de inspraak een groot probleem, de problemen bij een gefaseerde planprocedure stellen zo mogelijk nog hogere eisen aan het bevattings- en organisatievermogen van de insprekers en hun organisaties. In de eerste plaats op het punt van de betrokkenen: hoe lang zijn personen en buurtorganisaties gebonden aan gefiatteerde besluitvorming? Gezien de sterk wisselende bevolking in de oude stadswijken in de grote steden, kunnen de belangen ingrijpend verschuiven op het punt van de gewenste stadsvernieuwingsaanpak. Wat is dan de waarde van de inspraakresultaten?

In de tweede plaats ontstaan er organisatorische knelpunten. Mag men van bewoners van stadsvernieuwingsgebieden wel zo'n zeer langdurige

¹ Dit valt – weliswaar zeer ingehouden – te lezen in Dienst Stadsontwikkeling, Struktuurschets Schilderswijk, toelichting voorstel, 1978, pp. 30–32. Veel duidelijker blijkt dit conflict in de raadsbehandeling van de Struktuurschets op 15 januari 1979.

betrokkenheid bij het totale gefaseerde planvormings- en uitvoeringsproces verwachten? Versterkt dit niet juist het elitaire karakter van de insprekers: alleen de volhouders, meestal degenen die in hun dagelijkse bezigheden al weten om te gaan met een moeilijke en specialistische materie, zullen min of meer blijvend de drempel naar de inspraak kunnen overschrijden. Ook dit kan gebruikt worden om de legitimiteit van de inspraakresultaten aan te tasten, wanneer de resultaten niet passen in de visie van het organiserende lichaam.

In de derde plaats ontstaan bij een meer 'verknipte' besluitvorming en inspraak problemen op het punt van het relateren van detailbeslissingen aan de meer globale visie op de buurtontwikkeling. Niet altijd zal men de (toekomstige) consequenties van bepaalde afzonderlijke besluiten kunnen overzien. Wanneer de beslissingen eenmaal met een fiat van de insprekers zijn genomen, kunnen ze een eigen leven leiden of consequenties hebben voor andere toekomstige besluiten. De schijnbare onomkeerbaarheid die verbonden is met een gefaseerde kleinschalige besluitvorming, leidt gemakkelijk tot frustraties of polarisaties bij betrokkenen. Het gevolg kan een groot verloop van de insprekers, of een geringe betrokkenheid zijn, waardoor de legitimiteit van de inspraak daalt: hierin ligt een haard van toekomstig verzet tegen gekozen oplossingen.

In de vierde plaats wijzigen de opvattingen over de gewenste richting van het stadsvernieuwingsproces zich snel. De ontwikkeling in het beleidsdenken bij de verschillende overheidslichamen hoeft daarbij niet synchroon te lopen met die van de betrokken insprekers. Daardoor kunnen partijen elkaar over en weer betichten van woordbreuk. De visies op distributie, dichtheden, het buurtkarakter, de verkeers- en parkeeroplossingen of de woonomgeving verschillen in 1981 sterk van die van bijvoorbeeld vijf jaar geleden, doordat de samenstelling of visie van het politieke stadsbestuur of de betrokken buurtbevolking ingrijpend is gewijzigd. Soms ontstaan er in de tijd inkonsistente uitspraken in een gefaseerd besluitvormingsproces. Een voorbeeld zien we in de besluitvorming over de gewenste ontwikkeling van de Kinkerstraat in Amsterdam. In de Kinkerbuurt-Zuid (welk buurtdeel van de Kinkerbuurt het eerst voor stadsvernieuwing in aanmerking kwam/komt), werden bijvoorbeeld besluiten genomen vanuit het streven naar een sterk bovenwijks winkelcentrum-karakter van de Kinkerstraat; dat wil zeggen: verlegging rooilijn, parkeerkelders voor winkeliers. In Kinkerbuurt-Noord werd later een voorkeur uitgesproken voor een auto-luwe Kinkerstraat, bevordering openbaar vervoer en een buurtgericht karakter. Tenslotte willen wij wijzen op de relatie tussen de belangen en de tijdshorizon. De belangen van insprekers in een wijk waarin de passanten c.q. 'nieuwe stedelingen' overheersen, richten zich misschien veeleer op de kortetermijnhandhaving van hun situatie, de voorzieningen in het stadshart en de buurt, en verbeteringen in de woonomgeving; de belangen van 'resterende buurters' en van de gemeentelijke organisatie is veeleer gericht op de lange termijn van de bebouwing en de instandhouding van het kollektieve goed 'stadsvernieuwingsbuurt'.

12.4. Inspraak en de belangen van de betrokkenen

Wij zullen hier niet nog eens de belangen van alle betrokken sociale instituties binnen de stadsvernieuwingsbuurten en ook op bovenwijks niveau samenvatten, om daarna de konklusie te trekken dat die tegenstrijdig zijn. We geven bij de diverse knelpunten in dit hoofdstuk tal van voorbeelden van de belangrijkste betrokken instituties en hun belangen bij bepaalde stadsvernieuwingsoplossingen. Het gaat ons op dit moment om het bespreken van inspraak als institutioneel knelpunt, zoals dat in stadsvernieuwingsbuurten het meest zichtbaar wordt.

Een visie op de functie van de betrokken stadsvernieuwingsbuurten voor de totale stedelijke ontwikkeling is onlosmakelijk verbonden met de keuze van stadsvernieuwingsactiviteiten. Afhankelijk van die visie en de benodigde

middelen, zal in sommige buurten in samenwerking met de meerderheid van de betrokken bevolking toch gekozen kunnen worden voor een ingrijpend stadsvernieuwingsprogramma. In de discussie over het gemeentelijke beleid voor ingrijpende stadsvernieuwingsprogramma's speelt het motto 'Bouwen voor de buurt' een grote rol.

Het belang van de interpretatie van het 'Bouwen voor de buurt'-principe is sterk geëvolueerd. Een aantal jaren geleden nog lag de nadruk op het voorzetsel 'voor': het stadsvernieuwingsproces werd voornamelijk gezien als een technisch proces. Later is de interpretatie verschoven in de richting van een grotere betrokkenheid van de bevolking, meer inspraak-mogelijkheden, buurt-/wijk-gerichte oplossingen, streven naar decentralisatie en dekoncentratie; stadsvernieuwing werd als een sociaal gebeuren gezien van bewoners, gemeentebestuur en andere betrokkenen. Het 'Bouwen voor de buurt'-principe wordt verruimd van *voor* de buurt, naar *met* de buurt, ja zelfs *door* de buurt. Dit heeft in meer of mindere mate geleid tot invloed van bewoners, bewonersgroepen en andere instituties op bijvoorbeeld de vormgeving van woningen, aantal en soort sociaal-kulturele voorzieningen, recreatieve voorzieningen (parken, speelplaatsen), stratenpatroon, verkeer en verkeersoplossingen. Met name op het punt van de distributie heeft het 'Bouwen voor de buurt'-principe tot een verschuiving aanleiding gegeven: bewoners uit de buurt/wijk kregen absolute prioriteit. In sommige opzichten werden ten aanzien van de bij stadsvernieuwing betrokken ondernemers intentie-verklaringen in dezelfde richtingen uitgegeven.

Het spreekt voor zichzelf dat de bovenwijkse belangen vooral vanuit de gemeentelijke visie moeten worden behartigd. Het tegengaan van overloop door hoge dichtheden, de verkeersoplossingen in de buurt met het oog op de centrumfunctie van het stadshart, de betekenis van de werkgelegenheid in de buurt voor de stad, de prioriteit van investeringen in voorzieningen ten opzichte van andere buurten e.d. zijn onderwerpen, waarbij het gemeentelijke kader een belangrijke rol moet spelen.

Een belangrijke rode draad in Afdeling C vormt de heterogeniteit van belangen van personen en instituties binnen en buiten de buurt. Sommige instituties en hun vertegenwoordigers beschikken over voldoende machtsmiddelen om hun belangen onder de aandacht te krijgen, terwijl andere belangen onderbelicht blijven. Ook de wensen van deze zwakkere belangen (groepen) zou men kunnen proberen zo te institutionaliseren, dat ze in het besluitvormingsproces een rol spelen. Dat is niet alleen van belang voor de betrokkenen. Omdat de concrete uitvoering van stadsvernieuwingsactiviteiten later op enorm verzet bij groepen betrokkenen kan stuiten is vroegtijdige kennisname van de visie van deze betrokkenen zeker ook in het belang van de gemeentelijke overheid. Dat kan door enquêtes en door inspraak-vertegenwoordiging. Het gebruik van enquêtes als vervanging voor inspraak-procedures levert weinig op. De wederzijdse beïnvloeding van standpunten blijft uit, het leerproces dat nodig is om de complexe stadsvernieuwings-situatie te doorgronden, wordt niet doorlopen en aan de waarde van de resultaten voor de bereidheid tot medewerking moet worden getwijfeld. Een vraagstelling die recht doet aan de complexe afwegingen in de stadsvernieuwings-situatie in een bepaalde buurt, is nauwelijks te ontwikkelen. Soms worden resultaten van enquêtes gebruikt als wapen in de strijd tegen de eisen die uit de inspraakprocedures voortvloeien. Wensen in het verlengde van een bepaalde vraagstelling, die beter passen binnen de beleidsvisie worden zodoende gebruikt om inspraakresultaten te relativieren. In de praktijk kunnen enquêtes de geïnstitutionaliseerde bewonersinspraak niet vervangen.

In de stadsvernieuwingsbuurten in de grote steden is het vooral de projektorganisatie die moet zorgen voor het ontvangen van de signalen van de zwakkere bewonersgroepen. De plaats van deze projektorganisatie binnen de totale gemeentelijke organisatie hebben we in het voorgaande reeds behandeld. In het kader van dit onderdeel is de geïnstitutionaliseerde bewonersbetrokkenheid van belang.

Het meest vèrgaande model van bewonersbetrokkenheid in de projektorganisatie vinden we in Rotterdam. Daar maken vertegenwoordigers van bewoners deel uit van de projektgroepen. Bovendien kunnen deze bewonersvertegenwoordigers beschikken over externe deskundigen, die vanuit bewonersoptiek een oordeel kunnen vellen over tal van technische kwesties of behulpzaam kunnen zijn bij de organisatie en onderbouwing van het bewonersstandpunt.

De mogelijkheid tot kontra-expertise is van groot belang voor een gelijkwaardige rol van bewoners ten opzichte van andere belanghebbenden in het inspraakproces. Alleen zo beschikken bewoners immers over voldoende juridische, organisatorische of technische capaciteit om in het verlengde van hun belangen goed gefundeerde alternatieven te ontwikkelen, wanneer zij dat nodig vinden. Bovendien zullen zij zich minder snel gemanipuleerd voelen door gemeenten, wanneer zij aan hun eigen experts de gemeentelijke plannen ter beoordeling kunnen voorleggen.

Konflikten worden door deze organisatorische opzet niet uitgesloten, maar kunnen wel op basis van gelijkwaardige alternatieven worden beslecht. Afhankelijk van de politieke visie op het zwaartepunt van de besluitvorming in konfliktsituaties, kunnen voorstellen worden ontwikkeld over de reikwijdte van de bewonersbesluitvorming of, in termen van Priemus: de procesbenodigdheden van de Gemeente in haar relatie met de bewoners om het stadsvernieuwingsproces vorm te geven. Priemus stelt dat de wijkbewoners moeten beschikken over de procesbenodigdheid 'opdracht' (via een privaatrechtelijke overeenkomst tussen bewoners en wijkgebonden korporaties) en de procesbenodigdheid 'goedkeuring' (via een publiekrechtelijke konstruktie op grond van artikel 61 van de Gemeentewet).²

Bij deze oplossingen zal rekening moeten worden gehouden met het gevaar van korporatisme in de bewonersvertegenwoordiging of het monddood maken van bepaalde bewonersgroepen. Buurtbewoners zullen zich niet laten dwingen in gemeentelijke organisatiemodellen. Sommige groepen wijzen elke inspraak-gerichte organisatie of samenwerking met de gemeente af. Sommige groepen zijn zo heterogeen, dat zij zich niet kunnen organiseren. Daarom zal het van groot belang zijn dat de besluitvorming over beide procesbenodigdheden nauwkeurig zo wordt geformaliseerd, dat alle zwakke partijen onder de betrokkenen tot hun recht kunnen komen. Wanneer er in de betrokken buurt een voldoende draagvlak is voor een formeel gekozen vertegenwoordiging in een wijkraad, zou bijvoorbeeld voor een vorm van wijkdemokratie gekozen kunnen worden. Bij elke vorm van institutionalisering zal men als uitgangspunt ook de heterogeniteit van de belangen van de 'beknotte buurtbewoners' als zwakkere partij in de inspraak moeten erkennen.

² Priemus, H., *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978.

Hoofdstuk 13. Wetgeving en organisatie

13.1. Inleiding

Om een stadsvernieuwingsbeleid te voeren, moeten gemeenten over de nodige instrumenten kunnen beschikken. Vele knelpunten in stadsvernieuwingsgebieden vloeien voort uit het onvermogen van gemeentebesturen om via wettelijke middelen allerlei betrokkenen te dwingen zich te schikken naar de beleidsvoornemens. Met name de situatie van het particuliere eigendom en de grote bescherming die eigendom in de Nederlandse wetgeving geniet, werpen brote barrières op binnen de grote steden voor het voeren van een stadsvernieuwingsbeleid. In dit hoofdstuk zullen we op deze knelpunten en de pogingen om er doorheen te breken ingaan.

Bestaande en nieuwe concept-wetten beperken zich over het algemeen niet tot het louter beschikbaar stellen van juridische instrumenten aan gemeentelijke overheden. Veelal omvatten ze een hele organisatorische opzet, waarbinnen gemeentebesturen gedwongen worden hun stadsvernieuwingsactiviteiten te laten plaatsvinden. Hiertoe behoren bijvoorbeeld de eisen tot het ontwerpen van allerlei plannen en de verplichte overleg-, advies- en goedkeuringsrondes van gemeentebesturen met Rijk en Provincie. In dit hoofdstuk zullen ook de knelpunten in de gemeentelijke organisatie aan de orde komen, die voortvloeien uit deze wettelijke kaders. Deze organisatorische verbanden moeten gezien worden in nauwe samenhang met de financiële mogelijkheden die door het Rijk aan gemeenten ter beschikking worden gesteld.

Op de verdere verbreding van de bestuurlijk/organisatorische problematiek van gemeenten op grond van de financiële verhoudingen met het Rijk en de provincie zullen we in Hoofdstuk 14 ingaan.

13.2. Gevolgen van particuliere eigendom in stadsvernieuwingsgebieden

Vooral in oude stadsvernieuwingswijken is een groot deel van het woningbestand in handen van particuliere eigenaren. Zij hebben verschillende bedoelingen met hun bezit. Deze variëren van commerciële motieven als particuliere verhuur en speculatie tot de situatie van de kleine spaarder en de eigenaar/bewoner.

In het vervolg zullen we de effecten daarvan nagaan op de mate van verval in stadsvernieuwingsbuurten, het woningdistributiestelsel van de gemeente en de mogelijkheid van planvorming en planuitvoering.

Woningverval wordt over het algemeen het meest versterkt in de situatie van de particuliere verhuurder (vaak 70% van de woningen in de 19e eeuwse wijken) en het minst in de situatie van de eigenaar/bewoner. Het gemeentelijk woningbedrijf en de woningbouwcorporaties zitten hier tussenin.¹

In de Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing wordt een overzicht gegeven van de bouwtechnische kwaliteit van de totale woningvoorraad in Nederland per 1-1-1980, uitgesplitst naar eigendomssituatie en bouwjaar-klasse.

¹ Zie:

Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, *Stadsvernieuwing*. (Van Gorcum, Assen) 1979, p. 185;

Priemus, H., *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978, pp. 68 e.v.;

Buit, J., *Doelstellingen en ruimtelijke voorstellen*. (Van Gorcum, Assen) 1978, p. 121, noot 10.

Tabel 4 **Bouwtechnische kwaliteit woningvoorraad per 1-1-1980 (x 1000)**

Eigendomssituatie en bouwjaarklasse	Bouwtechnische kwaliteit				totaal
	geen herstel nodig	klein herstel nodig	groot herstel nodig	moet ge- sloopt worden	
<i>Eigen woningen</i>					
< 1906	41	39	73	46	199
1906-1930	132	74	113	29	348
1931-1944	101	54	38	8	201
1945-1959	106	116	27	5	255
1960-1964	73	107	21	2	204
1965-1970	110	117	37	4	267
Subtotaal	564	507	309	94	1474
<i>Huurwoningen (w.wet)</i>					
< 1906	4	3	8	13	28
1906-1930	45	48	62	35	191
1931-1944	7	23	7	3	40
1945-1959	110	251	88	22	471
1960-1964	51	126	51	5	232
1965-1970	136	203	42	4	385
Subtotaal	352	654	258	82	1346
<i>Huurwoningen (overig)</i>					
< 1906	9	13	65	52	140
1906-1930	35	59	115	64	272
1931-1944	38	56	54	19	167
1945-1959	28	47	19	3	97
1960-1964	28	46	18	2	94
1965-1970	35	62	28	3	128
Subtotaal	172	284	299	142	899
Totaal	1088	1445	866	318	3719

Bron: Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 713, nrs. 1-2, p. 42.

Het partikuliere herstel is na 1977 sterk teruggelopen, o.a. doordat de Rijkssubsidies hiervoor in ongunstige zin zijn veranderd.² Na 1977 vindt geregistreerd partikulier herstel voornamelijk nog plaats in de 'betere' stadsvernieuwingengebieden, met name met behulp van monumenten-subsidies. In Hoofdstuk 14 zullen we de gevolgen van bestaande subsidie-regelingen verder uitwerken.

Verschillende auteurs hebben redenen aangegeven van verval en van het uitblijven van verbetering in de situatie van de partikuliere verhuurder.³ Naast ontbrekende of te kort schietende subsidieregelingen, hebben deze onder andere te maken met veroudering van de woning en woonomgeving, de vermogenspositie van eigenaren, de sterke rendementseisen en het opdoemen van alternatieve beleggingsmogelijkheden, de hoge (achterstalige) onderhoudskosten, de lage huur in relatie tot het prijsniveau van oude panden, en het onzekere toekomstperspectief, speculatie en hoge kapitaalslasten.

² Vergelijk S.V.-Bulletin, uitgegeven door de Afdeling Coördinatie Stadsvernieuwing, Amsterdam, 1979, november, pp. 11, 12 en 13.

In 1975 steeg het aantal verbeterde woningen nog tot 47.000, nadat het er in de periode 1971-1974 19.000 per jaar waren.

³ Onder andere:

Priemus, H., 1978, o.c., Hoofdstuk 6;

Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, 1979, o.c., pp. 162-163;

Bekkers, H., *Het keuzeprobleem bij woningverbetering*. (Universitaire Pers, Delft) 1976, p. 45.

Tot nu toe zijn er weinig voorbeelden van plannen, waarbij het via overleg op vrijwillige basis tussen gemeente en particuliere eigenaren tot stadsherstel op enige schaal is gekomen. Priemus⁴ vermeldt een tweetal projecten in Rotterdam, waar zonder succes getracht is om via een vrijwillige samenwerking tussen eigenaren en gemeente tot stadsherstel te komen. Dit betekent dat verbetering en onderhoud over het algemeen afgedwongen moeten worden door het doen van aanschrijvingen of dat gemeenten panden verwerven en zelf tot exploitatie, het wegwerken van achterstallig onderhoud of verbetering overgaan.

Het aanschrijvingsbeleid heeft tot nu toe een beperkte en vaak averechtse werking gehad. De mogelijkheden van aanschrijving en het afdwingen ervan via sancties zijn beperkt. Ook de rol van subsidies voor woningverbetering, die in de ogen van Yap Hong Seng⁵ bedoeld waren om de gevolgen van een verscherpt aanschrijvingsbeleid op te vangen, hebben hun uitwerking gemist.

De financiële gevolgen van het wegwerken van achterstallig onderhoud in oude panden is voor eigenaren vaak dermate onaantrekkelijk, dat het resulteert in het dichtspijkeren van woningen en het uitplaatsen van de bewoners. Lange leegstand en een netto verlies van schaarse, weliswaar niet goede, maar wel goedkope woningen in de binnensteden is het – door het aanschrijvingsbeleid versterkte – gevolg geweest.

Als middel om op te treden tegen machtige particuliere eigenaren kan een aanschrijvingsbeleid zin hebben; bij versnipperde eigendomssituaties verliest het zijn kracht omdat het gevolg geven aan de aanschrijving financieel onhaalbaar is.

Blijft de situatie, dat het afdwingen van achterstallig onderhoud een uitermate belangrijke zaak is om de levensduur van woningen te verlengen. Te konstaten valt dat een agressief aanschrijvingsbeleid alleen maar tot minder activiteiten van eigenaren leidt. De verwerving door de Gemeente lijkt daarom vaak de enige oplossing, ondanks de grote financiële lasten. Rendabel aanschrijven is in vele stadsvernieuwingsbuurten een onhaalbare zaak.

Als voorstadium voor verwerving kan een actief aanschrijvingsbeleid gunstige effecten hebben, door de prijsdrukkende werking ervan op de aankoopsom. Bij de Rotterdamse aankoopactie in 1974/'75 was bijvoorbeeld de dreiging met een verscherpte aanschrijving plus een bonus op de gangbare beleggingswaarde, die ongeveer gelijk is aan de te verwachten marktwaarde, een voldoende reden om $\pm 60\%$ van de eigenaren ertoe te bewegen hun panden aan de gemeente te verkopen. Nadeel van een aankoop na aanschrijving is dat de gemeente min of meer verplicht is om woningen volgens dezelfde normen op te knappen, als waartoe aangeschreven is, met alle financiële consequenties van dien. Bovendien worden de slechtste panden het eerst ter verkoop aangeboden. Het betreft dan panden die, op grond van allerlei spekulatieve handelingen niet afgeschreven zijn en een hoge prijs doen, maar waarvan de boekwaarde in feite nihil is. Voor een aankoopactie op grote schaal stelt dit gemeenten voor welhaast onoverkomelijke financiële en organisatorische problemen.⁶

Een aktiever aanschrijvingsbeleid lijkt voor gemeenten, zonder belangrijke extra juridische mogelijkheden en zonder forse Rijkssteun, nauwelijks haalbaar. Deze extra juridische mogelijkheden liggen bijvoorbeeld bij een effectiever anti-spekulatiebeleid, een grondprijns-regeling en een vèrgeand voorkeursrecht.

Naast de gevolgen van het particuliere eigendom voor de mate van verval in oude stadsbuurten, stuiten gemeentebesturen op problemen bij het

⁵ Priemus, H., 1978, o.c., hoofdstuk 6; Yap Hong Seng, *Stadsvernieuwing en stedelijke processen*. In: Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1: Gebouwde Omgeving, deel 3. (Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam) 1980, pp. 58–59.

⁶ Zie voor een uitgebreide evaluatie van de Rotterdamse aankoopactie: Priemus, H., 1978, o.c., de hoofdstukken 6, 7, 8 en 19.

voeren van een woningdistributiebeleid. Woningexploitanten en -spekulant schikken zich vaak zeer moeizaam naar gemeentelijke distributienormen. Ontduikingsmogelijkheden bestaan onder andere uit het niet aanmelden van woningen, het illegaal verhuren van woningen tegen woekerhuren, het boven de distributiegrens uitvullen van de huren, hoge sleutelgelden, het aanmelden van de slechtste woningen of van woningen met een kandidaat, het weigeren van kandidaten op grond van woonzeden, ras of nationaliteit, het splitsen en horizontaal verkopen van woningen, het laten verkrotten en dichtspijkeren van woningen.

In Rotterdam en Amsterdam bestaan regelingen waarbij 50% van de woningen van particuliere eigenaars, die binnen de distributiegrenzen vallen, door de gemeente mogen worden toegewezen. Deze regelingen werken zo slecht, dat bijvoorbeeld in Rotterdam slechts ongeveer 10% van die woningen, die onder de 50%-regeling vallen, door de gemeente (Woonruimte zaken) ook werkelijk toegewezen wordt.⁷

Het niet functioneren, o. a. door het niet respekteren, van de distributieregels roept ook rekaties op van bewoners-/huurderskant. Kraakacties en moeizame ontruimingen hebben de laatste tijd volop in de belangstelling gestaan.

Het gevolg is wel dat de voor een grote groep urgenten, dat wil zeggen zij die bijvoorbeeld de (mazen in de) gemeentelijke regelingen niet kennen, beperkte financiële mogelijkheden hebben, geen connecties met eigenaren hebben of niet in staat zijn tot een kraakactie, een steeds kleiner aantal woningen beschikbaar komt. Overigens gelden een aantal van de genoemde bezwaren ook voor woningcorporaties. Bij keuzes omtrent de mate van inschakeling in het stadsvernieuwingsproces zal men zich moeten afvragen wat het betekent dat woningen bij de korporaties in eigendom en distributie komen, gegeven de beperkte mogelijkheden om ze te onderwerpen aan gemeentelijke richtlijnen.

Hoewel bewoners/eigenaren hun woning over het algemeen beter onderhouden dan in het geval van de particuliere verhuurder, kan ook deze situatie de realisatie van gemeentelijke stadsvernieuwingsplannen ernstig bemoeilijken. Vaak leidt dit namelijk niet tot het behoud of herstel van een hele buurt of wijk, maar betreft het afzonderlijke panden of blokken. Wanneer stadsvernieuwing een buurtgerichte integrale aanpak beoogt te zijn, kunnen problemen ontstaan qua afstemming, bestemming, fasering en inpassing in stratenpatronen.

Om al deze redenen is het dan ook vaak nodig dat gemeenten – ondanks vaak zeer tijdrovende procedures – overgaan tot verwerving van grond en opstallen. Dit kan via onteigening op basis van bestemmings- of bouwplannen of door aankoop.

13.3. De bescherming van individuele eigendom versus sociale doelstellingen: de behoefte aan een juridisch stadsvernieuwingsinstrumentarium

De gemeenten beschikken over een beperkt en ingewikkeld publiekrechtelijk instrumentarium om alle betrokkenen in voldoende mate aan de stadsvernieuwingsplannen te binden. Ze worden met name met een grote mate van bescherming van eigendom in de wet gekonfronteerd. De bescherming van eigenaren staat haaks op doelstellingen als snelheid en flexibiliteit en legt ernstige beperkingen op aan de participatie en rechtsbescherming van andere betrokkenen, bijvoorbeeld de bewoners.

Het juridisch stadsvernieuwingsinstrumentarium is voor een belangrijk deel gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Wanneer we de gevolgen van het WRO-instrumentarium zien voor de aanpak van stadsvernieuwing, dan blijkt dat veel niet geregeld is en dat hetgeen wel geregeld is, vaak aanleiding geeft tot een zeer inflexibel proces. Aan de ene kant leiden de vele planvoorschriften, de overleg- en goedkeuringsrondes

⁷ Projektorganisatie Stadsvernieuwing Rotterdam, *Jaarplan 1980*, juli 1979, p. 42.

van de bij de opstelling betrokken instanties, de vaak jarenlange beroeps- en oeteigeningsprocedures ertoe, dat, wanneer een bestemmingsplan eenmaal is vastgesteld, het zich niet gemakkelijk meer laat wijzigen. Dat dit in een langdurig stadsvernieuwingsproces met vele betrokkenen, met zich snel wijzigende omstandigheden en visies, tot grote problemen aanleiding geeft, laat zich gemakkelijk raden. Gemeenten zijn daardoor vaak gedwongen om via noodprocedures aanpassingen te plegen, bijvoorbeeld via het zogenoemde 'artikel 19 procedures' uit de WRO. Een vermindering van het absolute en statische karakter van het bestemmingsplan is echter – zoals Van Zundert⁸ opmerkt – niet mogelijk, zonder concessies te doen aan de traditionele eisen van rechtszekerheid.

Nu is er al jaren sprake van een erosie of uitholling van het eigendomsrecht. Van Zundert⁹ wijst op een aantal ontwikkelingen die dit veroorzaken. De eerste categorie bestaat uit het overheidsbeleid ten opzichte van de eigendom. Dit kan expliciet een uitholling beogen, via publiek- en privaatrechtelijke beperkingen. Het kan ook een indirecte werking hebben, zoals werken in het algemeen belang of fiscale instrumenten. De tweede categorie wordt gevormd door zogenoemde autonome factoren, waartoe Van Zundert onder andere rekent de toenemende kontraktuele bepaaldheid van de eigendom en de samenstelling en opbouw van vermogens, waarin de eigendom (van onroerend goed) een steeds beperktere rol gaat spelen. En tenslotte is er sprake van een kollektivering van eigendom in de vorm van rechtspersonen.

Wanneer we de oorzaken van de erosie van het eigendomsrecht overzien, dan moeten we constateren dat juist de expliciete socialisering van de privaat-eigendom door nieuwe wetgeving zeer traag en moeizaam verloopt. Jarenlang moet door gemeenten gewerkt worden met verouderde wetgeving: nieuwe wetten of wijzigingen van bestaande wetten blijven jarenlang op Rijksniveau in de concept- of ontwerp-fase. De Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 is met name gebaseerd op de landelijke en uitbreidingsgebieden. Op de situatie in binnensteden is hij nauwelijks toegesneden. Er wordt al een kleine 10 jaar gewerkt aan een wet op de stadsvernieuwing; het laatste concept van een gewijzigd ontwerp van wet dateert van september 1979. Elke regering kent zijn eigen concept¹⁰, maar uitzicht op een definitief wetsontwerp is er niet.

Over het algemeen halen nieuwe wetten pas na een lange periode, sterk gewijzigd en beperkt ten opzichte van de oorspronkelijke bedoelingen de eindstreep, door talrijke compromissen en extra randvoorwaarden. Dit zien we bijvoorbeeld recentelijk bij het voorkeursrecht en de leegstandswet. Ook ontbreken dan de financiële middelen om ze uit te voeren, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de Leegstandswet, waardoor ze hun doel alsnog voorbijschieten of slechts in beperkte zin, bijvoorbeeld naar één belanghebbende institutie toe, toegepast kunnen worden.

Uiteraard zijn de bescherming van eigendom en de rechtszekerheid zaken waar niet lichtzinnig mee moet worden omgegaan. Dat moet echter ook niet met ontwikkelingen in de grote steden, het tempo van verval en de beperkingen om er iets aan te doen. Zeker voor een aantal gebieden in de grote steden lijkt op korte termijn een politiek afwegingsproces nodig over de vraag, of de sociale problemen daar en de daarmee verband houdende sociale doelstellingen de noodzaak van bescherming van partikulier eigendom niet ver overstijgen. Specifieke, op die buurten toegesneden instrumenten lijken een eerste vereiste.

⁸ Zundert J. W. van, *Het bestemmingsplan*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1977, p. 24.

⁹ Zundert, J. W. van, *Bestuurlijk-juridische aspecten van grondeigendom*. (Cursus Stedelijke Grondproblematiek, Universiteit van Amsterdam, Economisch Geografisch Instituut) 1981, pp. 1-3.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Bussink, F. L., *Elke minister zijn wetsontwerp*. In: Stedebouw en Volkshuisvesting, januari 1981, pp. 16-20.

Het is onmogelijk om in deze studie alle knelpunten in de grote steden, die voortvloeien uit beperkingen in het juridisch instrumentarium en de wensen van gemeentebesturen op dit terrein, te behandelen.

Op het ogenblik is discussie gaande over de jarenlang durende onteigenings- en beroepsprocedures bij bouwplan- en bestemmingsplanonteygening en op basis van de Wet AROB, en het grote aantal planvoorschriften, de overleg- en goedkeuringsrondes van Gemeente met Rijk en Provincie (bij de op de WRO gebaseerde plannen, subsidieverstreking, wenken en voorschriften, regels van licht en lucht). Als leemtes in de WRO noemt Bussink¹¹ ook nog: geen recht van burgers op een plan, geen verplichting om een bestemmingsplan bij stadsvernieuwing vast te stellen, geen instandhoudingsregeling, geen koppeling tussen bestemmingsplan en de instandhoudingsregeling, geen mogelijkheid om via stedelijke herverkaveling grond toe te wijzen, geen afbraakverplichting en geen verplichte inspraakverordening (waar overigens in een aantal gemeenten wél aan wordt gewerkt). Bussink stelt dat ook in de meer recent verschenen concepten van wettelijke voorstellen, zoals bijvoorbeeld in het Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing te weinig aandacht wordt besteed aan de juridische mogelijkheden voor gemeenten om in hun planningsactiviteiten beleidsinhoudelijke uitgangspunten ook werkelijk van de grond te krijgen. Ook Van Zundert¹² wijst op het weinig uitvoeringsgerichte karakter van een bestemmingsplan. De mogelijkheid tot het vastleggen van een zgn. leefmilieu-verordening door de Gemeente vormt hierin een uitzondering, die overigens als idee al jaren geleden gelanceerd is. Deze verordeningsmogelijkheid beoogt dreigend of reeds ingetreden verval in een stadsvernieuwinggebied tegen te gaan door middel van regulering van het bouwen en slopen en vooral door bepalingen ten aanzien van het gebruik van panden.

Gemeenten bepleiten een verruiming van de nog niet funktionerende verordening voor het tegengaan van dreigend en ingetreden verval tot bescherming van het woon- en leefmilieu; een verruiming van het aanschrijvingsbeleid (vergelijkbare bepalingen bij herstel en beperkte verbetering als nu met betrekking tot vèrgaande verbeteringen) en regelingen ten aanzien van de huurbeëindiging.¹³ Op de zeer nadelige gevolgen voor het stadsvernieuwingproces van het uitblijven van een wettelijke regeling van de grondprijzen¹⁴ en op de beperkte werking van het voorkeursrecht bij verkoop door partikulieren en de leegstandswet is al gewezen.

In het navolgende zullen we twee probleemvelden nader uitdiepen: de eventuele noodzaak van en de problemen bij verwerving, en de gevolgen van wettelijke regelingen voor gemeentelijke planvorming en planningsprocedures.

13.4. Verwerving

Koopman¹⁵ noemt een aantal voordelen van verwerving van partikuliere woningen door een gemeente:

- mogelijkheid tot vervangende nieuwbouw in de woningwetsfeer;
- mogelijkheid van renovatie (woningwet-financiering, onder Rijksband brengen);

¹¹ Bussink, F. L., *Plannen voor stadsvernieuwing*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1980, pp. 77-83; 96-97.

¹² Zundert, J. W. van, 1977, o.c., p. 24.

¹³ Vergelijk de brief van de Gemeente Amsterdam aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met mogelijke amendementen op het Concept Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing, 26 augustus 1980, amendement IIa, III en IV.

¹⁴ Zie ook Lambooy, J. G., *Stad en Economie, deel 2 van Economie en Ruimte*. (Van Gorcum, Assen) 1981, Hoofdstuk 7: Stedelijke structuur en grondgebruik.

¹⁵ Geciteerd via Priemus, H., 1978, o.c., p. 95.

- besparing door efficiëntere en betere organisatie van de beheersfuncties en uitvoering van de verbeteringsplannen;
- blokkeren van prijsstijgingen;
- betere controle op kwaliteits- en onderhoudstoestand;
- grotere invloed huurder.

Verwerving is mogelijk via onteigening (met vergoeding) en via directe aankoop.

In de stadsvernieuwing vindt onteigening met name plaats op basis van een bestemmingsplan of bouwplan.¹⁶ Aankoop kan op initiatief van de eigenaar plaatsvinden. Het kan ook actief, namelijk door een gericht aankoopbeleid of door een massale aankoop-actie. In dit verband is ook het voorkeursrecht van belang: eigenaren zijn dan verplicht bij verkoop hun bezit het eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Een alternatief voor verwerving is vorderen, dat wil zeggen: eigenaren worden verplicht, gegeven de nijpende situatie op de woningmarkt, hun woningen of anderssoortige panden (tegen vergoeding) in gebruik te geven. Het instrument van vorderen is de laatste jaren weinig gebruikt. Door het grote aantal woningzoekenden in de grote steden wordt deze mogelijkheid daar op dit moment overwogen voor de huisvesting van bepaalde groepen woningzoekenden, bijvoorbeeld jongeren.

Onteigening op basis van een bestemmings- of bouwplan kent een aantal voordelen boven aankopen. Het betekent dat voor een heel plan tegelijk onteigend wordt, zodat één eigenaar de zaak niet definitief kan tegenhouden. Door middel van de verschillende beroepsprocedures kan hij het nog wel vertragen. De rechter bepaalt de aankoopprijs. Deze zal over het algemeen niet veel lager liggen dan bij directe aankoop. Wel wordt voorkomen dat voor enkele, over het algemeen de laatste, panden hoge prijzen betaald moeten worden. Het bestemmingsplan heeft ten opzichte van het bouwplan voordelen qua rechtszekerheid en afstemming van allerlei activiteiten binnen een bepaald gebied; het bouwplan heeft een tempovoordeel. Naast de financiële consequenties, die onteigening door de hoogte van de aankoopprijs en eventueel de onderhoudslast erna kan hebben, is onteigening op basis van een bestemmings- of bouwplan een ingrijpende en tijdrovende zaak. Ingrijpend door de voorwaarde dat gemeenten gedwongen worden omvangrijke plannen op te stellen, tijdrovend ten gevolge van de beroepsmogelijkheden bij – achtereenvolgens – gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en de Kroon en de vele overleg- en goedkeuringsrondes met Rijk en Provincie. De procedures kunnen tot 4 jaar in beslag nemen. Voorts treden er bij het maken van bestemmings- en uitwerkingsplannen vertragingen op door te uitgebreid onderzoek, dat verplicht opgelegd is; door vaagheid in de fase van het formuleren van doelstellingen en uitgangspunten; door een – eveneens opgelegde – grote mate van detaillering; door een te grote gebiedskeuze, moeizame financiering of overleg in buurten. Dit laatste bijvoorbeeld met bewoners, over de fasering, de distributie en andere wensen, of met de betrokken bedrijven.¹⁷

Veel is nog niet geregeld, en wat wel geregeld is, geeft vaak aanleiding tot een zeer inflexibel proces. Wanneer een bestemmingsplan alle procedures eenmaal heeft doorlopen en vastgesteld is, laat het zich niet meer licht wijzigen. Deze inflexibiliteit staat op gespannen voet met belangrijke kenmerken van het stadsvernieuwingsproces: snel wijzigende omstandigheden en gewijzigde visies op stadsvernieuwingsproblemen en -oplossingen van de betrokkenen. Konflikten en vertragingen zijn dan het gevolg. In een stad gaan de ontwikkelingen zeer snel; op het moment dat een bestemmingsplan wordt vastgesteld, kan al veel zijn verouderd. Het

¹⁶ Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, 1979, o.c., p. 180, noemen een aantal andere rechtsgronden op basis waarvan in de stadsvernieuwing onteigend kan worden.

¹⁷ Gemeente Amsterdam, *Ontwerp-raamnota stadsvernieuwing*, juni 1977, Bijlage K: Proces en procesbeheersing, pp. 64–68.

voordeel van een vastgesteld bestemmingsplan kan dan omslaan in zijn tegendeel: het wordt een remmende faktor in het proces. In het Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing van 1980 vindt met betrekking tot verkorting en stroomlijning enige verlichting plaats. De gemeenten achten dit nog onvoldoende. Vanuit de gemeente Amsterdam¹⁸ zijn als reactie op dit Ontwerp voorstellen gedaan om onder een aantal waarborgen uitvoeringsinstrumenten ter beschikking te stellen, die vooruitlopen op de vaststelling en goedkeuring van stadsvernieuwingssystemen (anticipatieprocedures). Om de tijdswinst die daaruit resulteert aan te tonen, wordt het tijdsbeslag van planprocedures voor diverse soorten bestemmingsplannen, bouwplannen en onteigeningsprocedures volgens bestaande wetgeving vergeleken met die overeenkomstig het Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing en de versnelde procedures bij akseptatie van de gemeentelijke amenderingen daarop. Om de versnelling in de laatste variant daadwerkelijk te realiseren, wordt er wel van uitgegaan, dat aan een aantal aanvullende voorwaarden is voldaan. In Tabel 5 zijn de diverse planprocedures vergeleken.

Naast verwerving via onteigeningsprocedures, kunnen gemeenten panden rechtstreeks aankopen. Het aankoopbeleid van een gemeente kan zich richten op de verwerving van enkele 'strategische' panden als wapen tegen speculatie, de vorming van machtsconcentraties, etc. Naast dit zgn. tactische aankoopbeleid is er de mogelijkheid van een grootscheepse aankoopactie van in principe alle woningen en bedrijfspanden binnen een of meerdere stadsvernieuwingbuurten. Het belangrijkste voorbeeld is de Rotterdamse aankoopactie tussen 1974 en 1976.¹⁹ Deze actie richt zich met name op het woningbezit van de kleine spaarders/partikuliere verhuurders; 60 à 70% van het woningbestand in de oude wijken behoort tot deze categorie. Door een premie van 25% boven de beleggingswaarde te bieden, zijn in een aantal oude buurten grote hoeveelheden van deze panden ($\pm 60\%$) in gemeentelijke handen gekomen. Ook nu worden in de grote steden jaarlijks vele panden voor stadsvernieuwingdoeleinden aangekocht. Wellicht dat het voorkeursrecht deze activiteiten enigszins gaat vergemakkelijken.

Het voordeel van een aankoopactie ligt in een snelle verwerving van een groot aantal panden. Tevens ontkomt men door snelle aankopen aan prijsstijgingen op grond van verwachtingen rond gemeentelijke plannen en speculatie. Het kan voordelen hebben eerst agressief aan te schrijven. Wel heeft dit gevolgen voor de onderhoudslast van gemeenten na aankoop. De nadelen van een aankoopactie zijn dat meestal de slechtste panden worden aangeboden, tegen vaak ten gevolge van speculatie sterk opgedreven prijzen, waardoor de kwaliteit van de woning nauwelijks in relatie kan worden gebracht met de aankoopprijs; de enorme onderhoudslast na aankoop voor gemeenten; en het feit dat later bij een totaalplan alsnog onteigening van de rest nodig is.

Zo zijn bij het projekt Oranjeplein in de Haagse Schilderswijk, waar niet op basis van een bestemmingsplan onteigend is, maar rechtstreeks is aangekocht, de laatste panden enkel tegen zeer hoge aankooprijzen verworven. Een (klein) deel van het plan kan zelfs niet worden uitgevoerd omdat één eigenaar weigert te verkopen.

In de Structuurschets Schilderswijk²⁰ is in verband met de verwervingsperiodes, om vertraging te voorkomen, zelfs een flexibele hantering van de fasering bepleit, ten einde over te kunnen stappen naar een gebied met het meeste gemeentebezit.

¹⁸ Brief van de Gemeente Amsterdam aan de VNG d.d. 26 augustus 1980, o.c., amendement Ia en Ib en Schema's Procedureplanning.

¹⁹ Zie Priemus, H., 1978, o.c., de hoofdstukken 6, 7, 8 en 19.

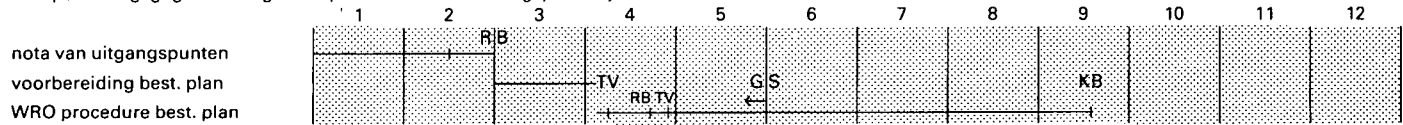
²⁰ Dienst Stadsontwikkeling 's-Gravenhage, Structuurschets Schilderswijk, Toelichting, p. 57.

Tabel 5. **Vergelijkende gegevens uitvoering Stadsvernieuwing bij sloop-nieuwbouw**

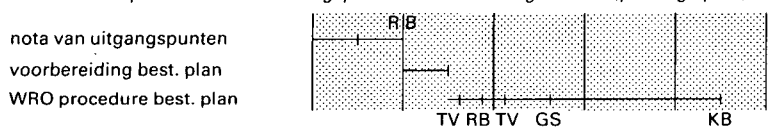
1) Op basis van geldende wetgeving

A Planprocedures

I Op ervaringsgegevens uitgezette procedure *bestemmingsplan* in jaren

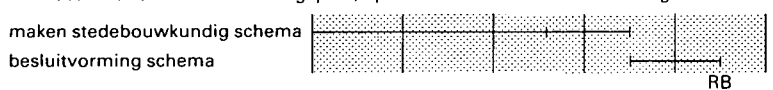


II *Versnelde procedure bestemmingsplan voor kleine deelgebieden* (postzegelplan) met toepassing van art. 13 WRO

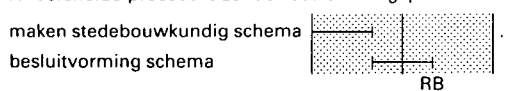


NB Voor art. 29 W.R.O. (versnelde kroonbehandeling) is de kortst waargenomen termijn gehanteerd.

III Procedure *zonder bestemmingsplan*, op basis van een stedebouwkundig schema als basis voor *bouwplan*onteigening



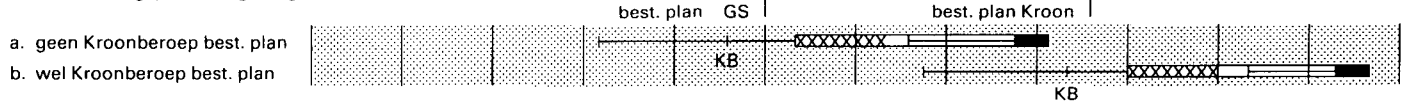
IV *Versnelde procedure zonder bestemmingsplan* voor klein deelgebied (postzegel)



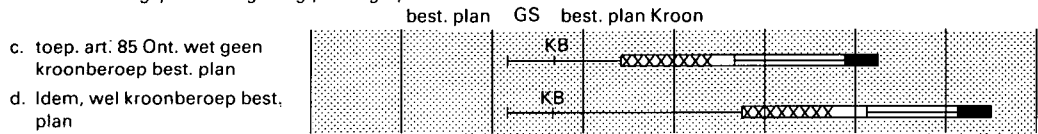
TV = TERSIELEGGING
RB = RAADSBSLUIT
GS = GOEDK. GED. STATEN
KB = KONINKLIJK BESLUIT

B Onteigeningsprocedures

I *Bestemmingsplan*onteigening

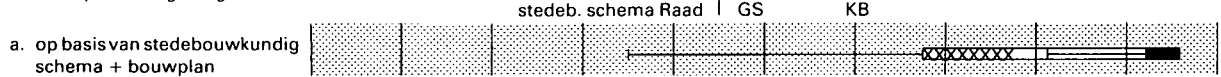


II *Bestemmingsplan* onteigening *postzegelplan* art. 13 WRO

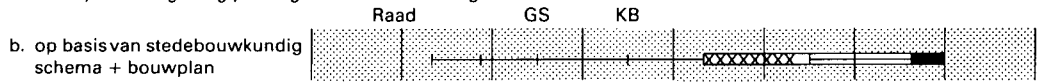


Onteig. besluit onder opschortende en ontbindende voorwaarden

III *Bouwplan*onteigening



IV *Bouwplan*onteigening *postzegel* stedebouwkundig schema

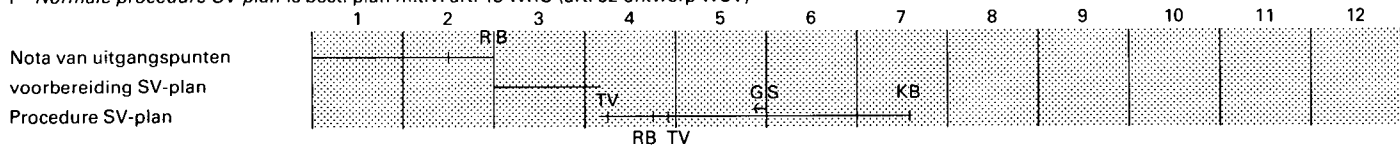


— = PLANVOORBEREIDING
XXXXXX = ONTRUIIMEN
===== = SLOOP
===== = BOUWEN
■ = OPLEVEREN

2) Procedures volgens gewijzigd ontwerp van wet op de Stadsvernieuwing en bij amendering t.a.v. werking/uitvoering schema

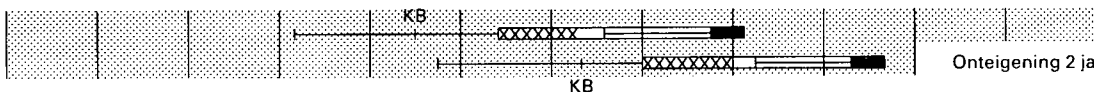
C Planprocedure + onteigening

I Normale procedure SV-plan is best. plan m.t.v. art. 13 WRO (art. 32 ontwerp WSV)



NB: kroonprocedure 2 jaar korter ingeschat dan bij bestemmingsplan

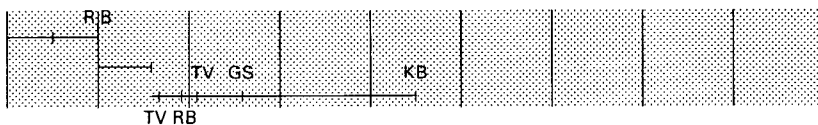
Onteig. indien geen Kroonberoep
Onteig. indien wel Kroonberoep



Onteigening 2 jaar versneld

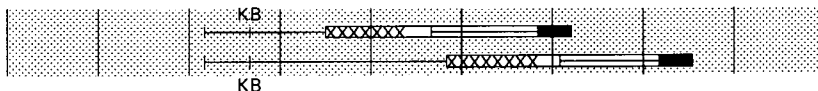
II Postzegelplan

nota van uitgangspunten
voorbereiding SV-plan
Procedure SV-plan



Idem als onder geldende wetgeving

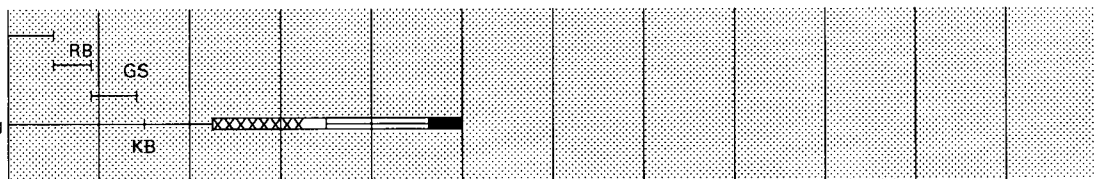
Onteig. indien geen Kroonberoep
Onteig. indien wel Kroonberoep



Idem als onder geldende wetgeving

III Versnelde procedure bij amendement Ia (verzelfstandigd uitvoeringsschema vooruitlopend op SV-plan vaststelling)

voorber. uitv. schema
beslissing Raad
Goedkeuring GS
Parallel gestarte
Onteigening

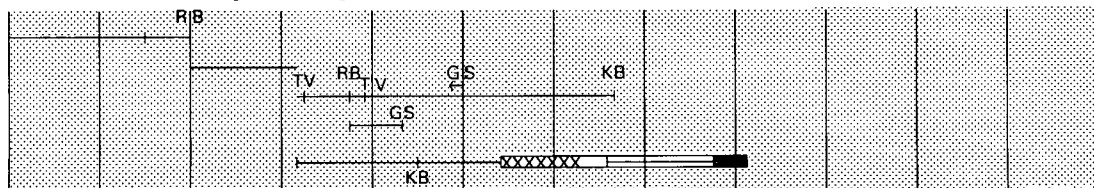


procedure analoog aan leefmilieu verord.

procedure analoog aan onteig. op basis SV-plan zonder dat kroonberoep is ingesteld

IV Versnelde procedure bij amendement Ib (verzelfstandigd uitvoeringsschema vooruitlopend op goedkeuring van vastgesteld SV-plan)

SV-plan procedure
Idem als boven
Onder I
Verklaring GS na vastst. plan
Parallel gestarte
onteigening



procedure normaal SV-plan

verklaring geen bezwaar
procedure als onder III

NB Bij postzegelplan (zie onder II) is timing onteigening vergelijkbaar met onteigening indien geen kroonberoep is ingesteld

Bron: Brief van de Gemeente Amsterdam aan de V.N.G., Mogelijke amendementen op het concept-gewijzigd ontwerp van wet op de Stadsvernieuwing, 26 augustus 1980.

De keuze voor aankoop of onteigening zal o.a. afhangen van het plan waarvoor dit gebeurt. Er zal verschil zijn tussen bijvoorbeeld een situatie van sloop/nieuwbouw op grote schaal en gebieden waar slechts hier en daar een pand voor sloop/nieuwbouw of renovatie in aanmerking komt. Op het laatste geval past meer een aankoopbeleid, al zal onteigening meermalen nodig blijken.

Na een grootscheepse aankoopactie krijgen gemeenten, wanneer de panden niet gesloopt moeten worden, te maken met een enorme beheerslast. Deze last strekt zich uit tot organisatorische consequenties binnen het gemeentelijk apparaat en tot de financiële gevolgen van het wegwerken van achterstallig onderhoud. Per 1 januari 1976 raamde de gemeente Rotterdam de financiële lasten ten gevolge van de aankoopactie op f 6,4 miljoen. Per 1 juni 1976 bleek dat al ruim f 20 miljoen te zijn, o.a. doordat door de gemeente aangekochte panden niet of pas na verbetering onder de Rijksband gebracht mochten worden.

Priemus vergelijkt de exploitatielasten voor de Gemeente van woningen zonder onderhoud, na klein en na groot onderhoud (instandhouding) en na woningverbetering met elkaar.²¹

Tabel 6. Lasten in guldens per jaar (voor het eerste jaar) bij verschillende ingrepen

	Klein onder- houd (lopend)	Groot onder- houd (instand- houding)	Verbetering kleine beurt	Verbetering grote beurt
Financieringslasten aankoop	749	749	672	672
Financieringslasten van de ingreep	—	586	—	—
Exploitatielasten	886	591	723	823
Oude huur	1048	1048	1048	1058
Tekort (1e jaar)	567	878	347	447

Bron: Priemus, H., Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978, p. 231.

Uit de tabel blijkt dat met name onderhoudskosten (meer nog dan meer ingrijpende verbeteringen) financieel zeer onvoordelig voor de Gemeente uitvallen (tot aan ± f 900,- verlies per woning per jaar). In Hoofdstuk 14 zullen we hierop terugkomen bij de vergelijking van allerlei subsidie-regelingen.

De vraag moet gesteld worden of gemeenten financieel en organisatorisch in staat zijn zelf de woningen te exploiteren en te beheren, of dat ze dit eventueel na verbetering en het wegwerken van achterstallig onderhoud beter aan anderen, bijvoorbeeld woningbouwverenigingen of particulieren, kunnen overlaten. Woningbouwverenigingen worden over het algemeen al vrij veel ingeschakeld. In oude stadsvernieuwingsbuurten zijn ze echter niet altijd even actief. In hoeverre is het voor gemeenten aantrekkelijk om, mede gezien de gunstige ervaringen met betrekking tot onderhoudsniveau bij bewoner/eigenaar-situaties, de panden in (gebonden) eigendom uit te geven? Een aantal overwegingen lijkt hier op zijn plaats.

Bewoners/eigenaars zullen hun woningen over het algemeen onderhouden, respectievelijk verbeteren, zolang dit geen zeer ingrijpende (funderings-) problemen betreft en zolang de woonomgeving, waaronder de kwaliteit van de omliggende panden, daartoe aanleiding geeft. Is dit niet het geval, dan zullen ze hun panden vaak trachten te verkopen. Een belangrijke reden dat eigenaars/bewoners qua bouwtechnische en onderhoudsstaat van de woning hoog scoren, ligt in het feit dat ze goede panden als eigendom uitkiezen. Er valt echter in de grote steden een automatische te onderkennen,

²¹ Priemus, H., 1978, o.c., Hoofdstuk 12.

waarbij panden en vaak hele buurten die niet meer voor een dergelijke keuze in aanmerking komen, ter verkoop worden aangeboden aan speculanten, beleggers of de gemeente. Ook grote financieringsinstellingen, zoals pensioenfondsen, stoten hun bezit na een aantal jaren 'automatisch', op grond van rendementsoverwegingen, af, omdat de onderhouds-/verbeteringslast hen te veel wordt. Dit betekent dat de uiteindelijke stap tot kering van verval in zeer veel gevallen door de Gemeente gedaan moet worden en vaak nadat de woningen eerst enige jaren speculatie-objekt zijn geweest. Het feit dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid en financiële last voor deze woningvoorraad in een groot aantal buurten 'automatisch' weer bij gemeenten terugkomt, zal bij de keuze van de Gemeente voor eigen beheer, uitbesteding, respektievelijk in eigendom overdragen, van doorslaggevende betekenis moeten zijn. Tenzij de wettelijke maatregelen dermate effectief veranderen, dat eigenaren gedwongen kunnen worden tot ingrijpende verbetering. Indien verwerving noodzakelijk wordt geacht, geeft dit gemeenten grotere kansen om dit tegen gunstige financiële voorwaarden en zonder ingrijpende juridische stappen te realiseren. Een voorkeursrecht is dan waarschijnlijk niet voldoende. Sterk gebonden eigendom of sterk geclausuleerde erfpachtkontrakten lijken een uiterste alternatief. Als één van de redenen, waardoor de stadsvernieuwing in de Indische Buurt in Amsterdam sneller gaat dan elders, wordt opgevoerd dat de grond vroeger in erfpacht is uitgegeven. Het ontbinden van erfpachtkontrakten levert een enorme tijds- en financiële winst ten opzichte van moeizame onteigeningsprocedures en onderhandelingsprocessen bij aankoop.

13.5. Wetgeving en gemeentelijke plannen

13.5.1. Vertikale coördinatie of stagnatie

In de laatste jaren hebben met name de grote steden vele malen gewezen op de noodzaak van extra financiële en juridische middelen voor de stadsvernieuwing om gewenste ontwikkelingen te kunnen bevorderen en te versnellen en ongewenste tendensen te weren (diverse subsidie-regelingen, voorkeursrecht, Leegstandswet, maatregelen tegen horizontale verkoop, wijzigingen in de WRO en een wet op de stadsvernieuwing. Veel minder in de belangstelling staan wettelijke maatregelen die het organisatorisch kader, waarbinnen gemeenten hun stadsvernieuwingplannen moeten realiseren, en het planproces zelf betreffen.

De juridische instrumenten kunnen op diverse wijzen de richting van gemeentelijke plannen sturen. In de eerste plaats direct gekoppeld aan de wettelijke bevoegdheden die de gemeenten, bijvoorbeeld in de richting van het particuliere eigendom aangereikt krijgen of onthouden worden. In de tweede plaats gaat er ook een belangrijke indirecte werking van uit. Deze vloeit voort uit de diverse, over het algemeen verplichte goedkeurings-, advies-, overleg- en beroepsprocedures, die binnen allerlei wetten, met name de WRO en het Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing, opgenomen zijn. Vele van deze procedures zijn ook verbonden met de voorwaarden waaronder financiële middelen verstrekt worden. In het voorgaande is er ook op gewezen dat gemeenten in de problemen komen als er geen afdoende financieel verlengstuk aan de wetten zit, zoals bij de Leegstandswet en de aanschrijvingsmogelijkheden.

Daarnaast worden gemeentelijke plannen op indirecte wijze beïnvloed door voortdurende herzieningspogingen in de nationale wetgeving en de lange periodes van onzekerheid die daarmee gepaard gaan. Al eerder is gewezen op de ontwikkelingen rond het opstellen van een wet op de stadsvernieuwing: een kleine tien jaar wordt hieraan gewerkt, diverse malen zijn de concepten gewijzigd, uitzicht op een definitieve wet is er nog niet. Gemeenten anticiperen wel steeds op wetten die ontworpen worden en moeten zich na elke wijziging aanpassen. Zo moeten gemeenten, om op grond van de Interim-Saldoregeling (bedoeld als voorloper op een wet op de stadsvernieuwing) voor financiën in aanmerking te komen, herinrichtings- en

verbeteringsplannen opstellen. Nu het gemeentelijk apparaat na een aantal jaren daar enigszins op lijkt ingewerkt, ligt er al weer een nieuw concept, met een andere vorm van stadsvernieuwingsplannen en een andere manier van financiering.

Volgens Bussink²² biedt een gedetailleerd en zo mogelijk ook comprehensief plan de beste mogelijkheden voor hogere overheden om zich zeer intensief met de gemeentelijke stadsvernieuwing te kunnen bemoeien. Het Rijk (i.c. de departementen) en de Provincie zullen dan ook niet nalaten om steeds weer een grote mate van detaillering te eisen. Intensieve bemoeienis vindt vooral ook plaats via de gedekontreerde afdelingen van de departementen (met name H.I.D./v.h.). Voorts kan gewezen worden op de invloed van allerlei centrale adviesorganen, bijvoorbeeld op de verdeling van het kwantum woningwetwoningen dat aan de gemeenten toegedeeld wordt. Medebestuur, laat staan tweezijdig bestuur, is volgens Bussink bij dergelijke plannen dan ook geheel niet aan de orde.

In tagel 7 zijn de plannen en planprocedures in een viertal ontwerpen van wet op de stadsvernieuwing in grote lijnen weergegeven (zie p. 197 hierna).

Naast vertraging die ontstaat ten gevolge van bovenbeschreven bestuurlijke verhoudingen, hebben gemeenten te maken met diverse beroepsprocedures van bij het stadsvernieuwingsproces betrokken personen en instanties. Dezen kunnen bezwaarschriften over bestemmingsplannen, uitwerkingen van globale bestemmingsplannen en bouwplannen indienen bij achtereenvolgens gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en eventueel ten slotte in beroep gaan bij de Kroon. Meer recentelijk zijn er ook beroepsmogelijkheden tegen gemeentelijke plannen op basis van de Wet AROB. Over het algemeen lijken deze beroepsprocedures veel minder vertraging op te leveren dan die, welke verbonden zijn met onteigening en het bestuurlijk overleg met Rijk en Provincie.

In het voorgaande is vaak over het Rijk in zijn algemeenheid gesproken. Van een eensgezind en afgestemd optreden van het Rijk bij de stadsvernieuwing kan echter nauwelijks worden gesproken. Ministers, departementen en afdelingen daarbinnen, vele daarvan zijn vanuit hun eigen beleids-terrein met een eigen optiek en met uiteenlopende bevoegdheden bij het stadsvernieuwingsproces betrokken. Bij het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zullen de huisvestingsproblematiek en de ruimtelijke ordening het meest centraal staan, ook al vindt daar het grootste deel van de coördinatie van stadsvernieuwingsactiviteiten tussen diverse departementen plaats. De activiteiten in de richting van het midden- en kleinbedrijf moeten bij Economische Zaken vandaan komen, de verkeers- en parkeer-voorzieningen bij Verkeer en Waterstaat. Het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk richt zich op velerlei sociaal-kulturele voorzieningen; Onderwijs en Wetenschappen op onderwijsvoorzieningen, Volksgezondheid en Milieuhygiëne op de volksgezondheid en milieunormen, etc. Doordat departementen of onderdelen daarvan alle op basis van hun eigen aandachtsvelden bij het stadsvernieuwingsgebeuren zijn betrokken, is een ongekoördineerde 'verkokerde' aanpak van de stadsvernieuwing vaak het gevolg. Gemeenten kunnen bij het opstellen en uitvoeren van hun stadsvernieuwingsplannen hiervan zeer grote hinder ondervinden. Om een 'integraal' stadsvernieuwingsplan op te stellen en uit te voeren, moeten ze de verschillende financiële regelingen en voorwaarden waaronder ze verstrekt worden, het aangereikte en vaak gebrekkige en tijdrovende juridische instrumentarium, de ingewikkelde, meermalen veranderende planprocedures ('het regeren bij cirkulaire') en de vaak tot vertraging en onnodige inmenging leidende goedkeurings- en bekrachtigingsprocedures op elkaar zien af te stemmen.

²² Bussink, F. L., 1980, o.c., p. 348.

Tabel 7.

Voorontwerp Wet op de stadsvernieuwing 1973

structuur- en sociaal plan	P	O				
B. en W.	raad					
leefmilieuverordening	P	O	●			△
B. en W.	raad		G.S.			Kroon
aanwijzing stadsvernieuwingsgebied	P	O	X	X		●
B. en W.	raad		G.S.	CCSV		Kroon
bestemmingsplan stadsvernieuwing	P	O	X	●		△
B. en W.	raad	PPC	G.S.			Kroon
uitvoeringsbesluit	P	O	●			△
B. en W.	raad		G.S.			Kroon
bijzonder uitvoeringsbesluit (bouwplan, werkplan)	P	O	●		voordracht aan	
B. en W.	raad		G.S.		Σ	
uitvoeringsmaatregelen	P	O	●			
B. en W.	raad		G.S.		min. VRO	

Aanbiedingsnota 1974

structuurplan	P	O				
B. en W.	raad					
aanwijzing behoedingsgebied	P	O			verkl. geen bezwaar	△
B. en W.	raad				min. VRO/BIZA	Kroon
aanwijzing vernieuwingsgebied	P	O	X	●		△
B. en W.	raad		G.S.	min. VRO		Kroon
stadsvernieuwingsplan	P	O	●			△
B. en W.	raad		G.S.			Kroon
uitvoeringsmiddelen	P	O	●			
B. en W.	raad		G.S.			

Ontwerp Wet op de stadsvernieuwing 1976

structuurplan	P	O				
B. en W.	raad					
leefmilieuverordening	P	O	●			
B. en W.	raad		G.S.			
aanwijzing tot vernieuwingsgebied	P	O	X	●		
B. en W.	raad		G.S.	min. VRO		
verbeteringsplan	P	O	●	X		△
B. en W.	raad		G.S.	CCSV	min. VRO	Kroon
herinrichtingsplan	P	O	X	X	●	△
B. en W.	raad		G.S.	CCSV	min. VRO	Kroon

Concept gewijzigd ontwerp Wet op de stadsvernieuwing 1979

leefmilieuverordening	P	O	X	●		
B. en W.	raad	PPC	G.S.			
stadsvernieuwingsplan	P	O	X	●		□
B. en W.	raad	PPC	G.S.			Kroon

P = tervisielegging
 O = besluit tot vaststelling
 ● = besluit tot goedkeuring
 X = advies (gehoord)
 △ = uitspraak in beroep tegen onthouding goedkeuring
 □ = uitspraak in beroep tegen goedkeuring en onthouding
 Σ = bijzonder besluit

Afb. 85 Plannen en planprocedures in een viertal ontwerpen voor een Wet op de stadsvernieuwing.

Bron: Bussink, F. L., Plannen voor stadsvernieuwing. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1980, p. 346.

In procedureel opzicht hebben provincies en gemeenten volgens Bierman c.s.²³ te maken met een planhiërarchie. Streekplannen worden getoetst aan op Rijksniveau ontwikkelde beleidsvisies; bestemmingsplannen worden getoetst aan streekplannen. Gemeentelijke woningbouwplannen worden, voor zover geen vrije sektor, getoetst aan Wenken en Voorschriften, de toetsingsprijs voor objectsubsiëring en normen voor grondkosten, terwijl daarnaast allerlei niet-wettelijk vastgelegde normen, vuistregels en kengedallen voor de inrichting van de woonomgeving in de beoordeling van de plankwaliteit betrokken worden.

Koördinatiepogingen bij het Rijk zelf hebben tot nu toe beperkte resultaten gehad. Bij de Interim-Saldoregeling is het nauwelijks mogelijk gebleken alle departementen voldoende en zonder al te veel detail-bemoeienis te binden. In Hoofdstuk 14 zullen we dit nader illustreren. Ook de beleidsafstemming binnen de Coördinatie Commissie Stadsvernieuwing (CCSV) gaat moeizaam.²⁴ Deze interdepartementale Commissie heeft tot taak de maatregelen van de diverse departementen, welke gericht zijn op stadsvernieuwing, te coördineren en te bevorderen dat deze maatregelen passen in het Rijksbeleid ten aanzien van dit beleidsterrein. Een meer algemene beleidsafstemming blijft ten gevolge van het gebrek aan overeenstemming tussen de diverse departementen over richting, prioriteiten en bevoegdhedenafbakening, achterwege. De invloed op de afstemming beperkt zich tot een aantal subsidie-regelingen. Op een min of meer vrijblijvende manier lijkt coördinatie van beleid tussen elkaar bekonkurrerende departementen nauwelijks realiseerbaar. Wèl is er onlangs, binnen het Ministerie van VRO, een aparte Afdeling Grote Steden gekreëerd, voor de behartiging van de specifiek grootstedelijke belangen en de begeleiding van initiatieven vanuit de steden.

In de afstemming van stadsvernieuwingbeleid van de Rijksoverheid, i.c. de verschillende departementen, op de wensen van gemeenten, speelt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een belangrijke rol. Vele knelpunten op gemeentelijk niveau ten gevolge van bijvoorbeeld ontbrekende of onvoldoende subsidie-regelingen of juridisch instrumentarium, worden namens de gemeenten door de VNG bij het Rijk aangekaart. Omdat de VNG echter geacht wordt alle gemeenten te vertegenwoordigen, zal ze nooit een absolute prioriteit voor de stadsvernieuwingstaak van een aantal grote gemeenten kunnen bepleiten. Voor de vier grote steden zelf (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) bestaat er sinds 1973 de mogelijkheid om via het zgn. 'agenda-overleg', dat zij met de VNG en het Rijk (in het bijzonder de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën) voeren, knelpunten in de relatie Rijk/gemeenten aan te melden. De resultaten laten zich, ten gevolge van de vele onderwerpen die op de agenda komen en de verschillende wijzen waarop die bij de diverse departementen aangekaart worden, moeilijk afmeten.²⁵

13.5.2. De Provincie

De invloed van de Provincie op de gemeentelijke stadsvernieuwingplannen is de laatste jaren sterk toegenomen. De bevoegdheden van Gedeputeerde Staten krachtens de Wet R.O. over gemeentelijke aangelegenheden betreffen het structuurplan-circuit, het bestemmingsplancircuit, en de verklaring van geen bezwaar bij anticipatie (wanneer een gemeente, in

²³ Bierman, M., P. J. H. M. Hol & J. R. Verdenius, *Beslissen over volkshuisvesting in ruimtelijk perspectief: naar een stedelijke verdichtingsstrategie*. In: Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok 1: Gebouwde omgeving, Deel 2. (SISWO, Amsterdam) 1980, pp. 15-16.

²⁴ Vergelijk hiervoor: Fleurke, F., H. Bonfrer, R. Hulst, J. de Ridder & A. Rook, *De gemeente en haar beoordelaars*. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1979, pp. 20-21, par. 8-1. en par. 12.3.3.

²⁵ Vergelijk de brochure 'Het agenda-overleg Rijk/vier grote gemeenten/VNG'. (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Afdeling Voorlichting/Staatsuitgeverij, Den Haag).

anticipatie op een vast te stellen bestemmingsplan, een bouwplan in het bestemmingsplangebied wil realiseren). De betrokkenheid wat betreft gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen betreft zowel de ontwerp-fase in de vorm van overleg als de goedkeuringsprocedure: Gedeputeerde Staten moeten een door de gemeenteraad vastgesteld plan goedkeuren.²⁶ De Provinciale Planologische Dienst (PPD) en de Provinciale Planologische Commissie (PPC), eventueel onderverdeeld in een aantal sub-commissies, hebben in hun adviserende rol aan het College van Gedeputeerde Staten een belangrijke invloed. Deze invloed strekt zich niet uit tot het louter beoordelen van plannen. Door betrokkenheid in een vroeg stadium, de overleg-fase, zijn deze instanties in staat de gemeentelijke plannen voor een belangrijk deel te sturen, met als machtsmiddel het dreigement van afkeuring van het definitieve plan.

Naast bovengenoemde taken, heeft de Provincie ook de bevoegdheid tot het maken van streekplannen.²⁷ In een streekplan worden de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied aangegeven. Het moet ten minste éénmaal in de tien jaar worden herzien. Het streekplan is niet rechtstreeks bindend. Een streekplan heeft echter weinig zin als de bestemmingsplannen die voor het betreffende gebied worden gemaakt, de uitgangspunten niet overnemen. Zoals in het voorgaande is beschreven, liggen er grote mogelijkheden voor de provincie om de eigen ideeën via gemeentelijke bestemmingsplannen hard te maken. Een streekplan is een weinig soepel instrument. Verouderde ideeën blijven jarenlang vastliggen. Dit heeft uiteraard ook consequenties voor de invulling van bestemmingsplannen. Van Zundert²⁸ konkludeert dat over het algemeen de gemeentelijke beïnvloeding van streekplannen goed gewaarborgd is. Zo lang de beïnvloeding echter niet wettelijk gewaarborgd is, blijven conflicten mogelijk.

Het opstellen van een streekplan kan belangrijke consequenties hebben voor de stadsvernieuwings- en volkshuisvestingsproblematiek. Immers, in dat kader worden keuzes gemaakt met betrekking tot de bestemming van een bepaald gebied: woonfunctie, natuurgebied, wegennet, industrieterrein. Beslissingen worden genomen over uitbreidingsgebieden van steden. Dit heeft directe gevolgen voor de mogelijkheden van overloop en de huisvesting van stadsvernieuwingsurgente buiten de steden. Belangrijk voor de gemeentelijke distributie is het kwantum woningen, dat voor 'overlopers' uit stadsvernieuwingsgebieden gereserveerd wordt en de gehanteerde differentiatie. Het overleg met omringende gemeenten neemt in dit kader een belangrijke plaats in.

Streekplannen voor verstedelijkte gebieden worden soms erg onafhankelijk van de volkshuisvestingsproblemen binnen grote steden opgesteld. Impliciet is er dan een gescheiden verantwoordelijkheid van gemeentebesturen voor hun stad en de Provincie voor omringende gebieden. Dit komt een 'integrale' afweging van de problematiek op een aantal beleidsterreinen niet ten goede (vgl. de kritiek op het streekplan voor het Amsterdam-Noord-zeekanaal-gebied).

Tot slot is de invloed van de provincie op de gemeentelijke planvorming verbonden met het toezicht op de gemeentelijke financiën (goedkeuring begroting, investeringen) en allerlei privaatrechtelijke handelingen van gemeenten zoals deelneming in stichtingen, het aangaan van leningen, het uitlenen van gelden en transacties in onroerend goed.²⁹

We moeten ons afvragen of de grootste steden een dergelijk provinciaal toezicht of bemoeienis nodig hebben. Het leidt meestal alleen maar tot

²⁶ Vergelijk:

Fleurke, F. e.a., 1979, o.c., pp. 16-18 en Hoofdstuk 3; en Zundert, J. W. van, 1977, o.c., pp. 48-50.

²⁷ Zie Zundert, J. W. van, 1977, o.c., pp. 38-48.

²⁸ Idem, p. 43.

²⁹ Zie Fleurke, F. e.a., 1979, o.c., de hoofdstukken 3 en 4.

vertraging, conflicten en veel dubbel werk. Alles wordt opnieuw nagekeken of nagemeten. De afstand tot de problematiek is ook zeer groot: het is heel moeilijk de dilemma's over te brengen, die bijvoorbeeld in de oude stadswijken leven. Terwijl er in het beleid in Nederland met betrekking tot de bestuurlijke organisatie aan de ene kant gestreefd wordt naar decentralisatie en schaalverkleining (vgl. de discussies over de gewestvorming), zien we aan de andere kant een toenemende bemoeienis van de Provincie met het beleid van de grote steden.

Bovenstaande gekompliceerde verhoudingen bestaan niet op grond van wetten alleen; ze zijn vaak nog in sterkere mate het gevolg van besluiten, beschikkingen, circulaire's, verordeningen en programma's. Ze komen bovenop de diversiteit in eisen die binnengemeentelijk aan de plannen gesteld worden.

13.5.3. Vertikale en horizontale coördinatie: het stadsvernieuwingsrecht

In het stadsvernieuwingsproces zijn zowel horizontale als verticale coördinatie voor een gemeentebestuur noodzakelijk.³⁰ Horizontale coördinatie slaat op de integratie binnen één stadsvernieuwingsplan op gemeentelijk niveau. Dit moet plaatsvinden binnen het ambtelijk apparaat en in samenwerking met alle betrokkenen binnen de gemeente. Vertikale coördinatie duidt op de afstemming van gemeentelijk beleid met landelijke, departementale of provinciale richtlijnen en voorwaarden voor subsidieverstrekking. De gemeentebesturen zijn vaak de speelbal tussen beide coördinatievormen. Dit blijkt herhaaldelijk tijdens het lokale proces, omdat de door de gemeente te nemen stappen tussen het verschijnen van de eerste ideeën over de toekomst en aanpak van bepaalde stadsvernieuwingsbuurten en de uiteindelijke uitvoering enorm in aantal zijn. Aan de ene kant hebben ze de zorg voor de binnenstedelijke samenhang en afstemming van de verschillende activiteiten in elke buurt. Hieraan kan een min of meer duidelijk beeld van de toekomst van de gehele stad ten grondslag liggen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van de binnenstad of oude woonwijk, renovatie of sloop/nieuwbouw, Interim-Saldoregeling-gebied of niet, een groot project of vele kleintjes, bovenwijken verkeer of buurtverkeer, bovenwijken winkelcentrum of buurtwinkelcentrum. Aan de andere kant bestaat er gewoonlijk onzekerheid over de financiën en de voorwaarden waaronder de verschillende departementen die verstrekken. Deze onzekerheden, wijzigingen in de voorwaarden of het toevoegen van nieuwe eisen aan gemeentelijke plannen, kunnen moeizaam tot stand gebrachte afspraken binnen de gemeente doorkruisen. Veel conflicten in het stadsvernieuwingsproces kunnen zo ontstaan. Zo worden er bijvoorbeeld in stadsvernieuwingsbuurten al jarenlang plannen ontwikkeld met parkeer- en verkeersoplossingen terwijl de zekerheid over de omvang en de vorm van de financiële tegemoetkoming van het Rijk op dit punt nog steeds ontbreekt.

Waar de Rijks- en provinciale overheden het zich kunnen permitteren om per aspect, sektor of project te oordelen, richtlijnen te geven, etc., zijn gemeenten vaak gedwongen alle zaken ineen te schuiven, wanneer het bijvoorbeeld een plan voor een buurt betreft. In de meest concrete uitwerkings- en uitvoeringssituatie moeten alle beleidsvelden in elkaar grijpen. Voor een dergelijke situatie ontbreekt een adequaat wettelijk stadsvernieuwingsinstrumentarium.

Stadsvernieuwingsrecht is ruimtelijke-orderingsrecht. Van oudsher hebben de ruimtelijke ordening en wetten op dat beleidsterrein zich meer gericht op agrarische en stedelijke uitbreidingsgebieden dan op bestaande verstedelijkte gebieden. Van specifiek op de stadsvernieuwing gerichte instrumenten is nauwelijks sprake, laat staan van een instrumentarium dat

³⁰ Zie Bussink, F. L., 1980, o.c., par. 12.12-12.15.

is toegesneden op verschillende soorten stadsvernieuwingsgebieden (bijvoorbeeld binnensteden tegenover oudere woonwijken). Eerder is er sprake van het tegendeel: de WRO stelt voor landelijke gebieden een bestemmingsplan verplicht; voor stadsvernieuwingsgebieden is dat niet het geval. Ook een structuurplan is niet verplicht gesteld.

Het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium is bovendien voornamelijk gericht op voorbereiding en vaststelling van plannen, zoals Bussink stelt.³¹ Dit instrumentarium is niet ontworpen voor uitvoering van plannen, beheer en beheersing van ontwikkelingen in stedelijke gebieden. Het is nog niet ingespeeld op de verschuiving in de planvorming gedurende de laatste jaren van doelstellingsformulering naar concrete uitvoering en beheer. Wanneer WRO-plannen hiervoor – tijdelijk – gebruikt worden, voldoen ze niet. Te veel gaat het WRO instrumentarium uit van processen met een lange tijdsduur, wat in tegenstelling staat tot de concrete taken van gemeenten, die op korte termijn gerealiseerd moeten worden.³²

Volgens Yap Hong Seng³³ is bij de huidige toelatingsplanologie behouden en regulering mogelijk, gegeven initiatieven van anderen. Wanneer bij een economische teruggang de initiatiefname terugloopt, is dit onvoldoende. Een achteruitgang, verkrotting of verval blijken dan alleen te kunnen worden bestreden via het inzetten van sektorale instrumenten op het terrein van bijvoorbeeld volkshuisvesting, verkeer/vervoer en onderwijs. Dit zijn echter niet de geëigende middelen om ruimtelijke-ordeningsbeleid te voeren; de normen zijn weinig lokatie-gevoelig.

Er zijn sterk uiteenlopende typen stadsgewesten met eigen karakteristieke problemen, die alle om een ander samenstel van instrumenten vragen. De genuanceerde en gedifferentieerde aanpak van de stedelijke vernieuwing kan bovendien onbereikbaar blijven als besluitvorming en bouwcapaciteit niet zijn afgestemd op de kleinschalige benadering, die bijvoorbeeld bij verdichting en voorraad-verbetering nodig is. Verdichting en extra zorg voor de bestaande stedelijke gebouwen-voorraad kunnen ook nadelige effecten hebben, zoals hogere grondprijzen en verdringingsprocessen die nog niet kunnen worden beheerst.

Plannen verschillen ook qua rechtsvorm en daarmee wat betreft garanties en gevolgen voor de bij het plan betrokkenen. In dit licht bepleit Bussink in zijn proefschrift 'Plannen voor stadsvernieuwing – een studie over de verhouding tussen planning en recht' een grotere aandacht voor het planningsrecht. Hieronder verstaat hij al het geschreven en ongeschreven recht dat betrekking heeft op plannen en planning.³⁴ Meer aandacht voor het planningsrecht betekent dat eerder gelet wordt op de organisatie van de stadsvernieuwing: afspraken over de te volgen planprocedure en de fasering van een aantal plannen of wel de planningsprocedure. Bij de organisatie van de stadsvernieuwing gaat het om de vraag, of en hoe gemeenten in staat zijn binnen een plan of een planningsprocedure tegelijkertijd de horizontale en verticale coördinatie te garanderen. Plannen kunnen vrij directe rechtsgevolgen hebben wanneer ze gebaseerd zijn op formele wetten (bijvoorbeeld het bestemmingsplan uit de WRO). Het planningsrecht beperkt zich volgens Bussink³⁵ te veel tot formeel-wettelijke plannen. In de stadsvernieuwing wordt door gemeenten echter in toenemende mate gebruik gemaakt van plannen die geen wettelijke basis kennen, maar die aansluiten op subsidie-regelingen van het Rijk (sanerings- en rekonstruktieplannen, rehabilitatieplannen, verbeterings-/herindelingsplannen) of privaatrechtelijke overeenkomsten betreffen tussen overheid en andere factoren. Om consensus te bereiken en vast te leggen, kunnen zgn. planologische basisakkoorden afgesloten worden die als privaatrechtelijke overeenkomst verbonden zijn met het publiekrechtelijk planproces.³⁶

³¹ Zie Bussink, F. L., 1980, o.c., par. 4.13.

³² Zie ook Bierman, M. e.a., 1980, o.c.

³³ Yap Hong Seng, 1980, o.c., p. 65.

³⁴ Bussink, F. L., 1980, o.c., p. 13.

³⁵ Idem, pp. 338–340.

³⁶ Idem, Hoofdstuk 5.

De keuze van een bepaalde planvorm heeft belangrijke consequenties: de betrokkenheid en rechtsbescherming van de burger, de mate waarin aandacht wordt besteed aan planvoorbereiding en uitvoering en het tempo van stadsvernieuwing hangen er in belangrijke mate van af. Uit het oogpunt van rechtsbescherming en democratie acht Bussink³⁷ het onjuist wanneer de naar inhoud en procedure weinig gereguleerde uitvoeringsplannen of overeenkomstplannen de plaats gaan innemen van bestemmingsplannen. Bij alle fasen van het proces dienen waarborgen zeker te liggen. Het democratische gehalte van een plan, de mate van invloed van burgers op een plan, de rechtsbescherming met betrekking tot een plan en zelfs de bij plannen zo essentiële doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie van de overheid in horizontale en verticale lijn kunnen volgens Bussink niet per plan worden beoordeeld, maar alleen in het ruimere kader van een planningsproces. Openbaarheid van plannen is daartoe een eerste vereiste. Daartoe moet er ook meer duidelijkheid zijn over de planopvolging met betrekking tot bijvoorbeeld structuurplan, globaal bestemmingsplan, gedetailleerd bestemmingsplan, uitwerkings- of uitvoeringsplan, 'pseudo-wettelijke' financiële plannen, overeenkomsten.

Steeds meer bestaat er in de grote steden behoefte aan 'procesplanning', dat wil zeggen planning als leerproces, met voortdurende aanpassingen aan gewijzigde doelstellingen en omstandigheden. Aan de andere kant is er de eis van rechtsbescherming en rechtszekerheid.

De spanning tussen procesplanning en juridische zekerheid lijkt welhaast onoverkomelijk.³⁸ In ieder geval past hier niet de in de ruimtelijke ordening veelal gehanteerde denktrant van grof naar fijn: de werkgroep Bestuur-Bestuurd heeft in haar kritiek hierop aanbevolen om bij de ontwikkeling en uitvoering van een vernieuwingsplan voor een wijk van twee kanten uit te werken.³⁹ Enerzijds ontwerpt men een grootschalig plan, waarin alle ruimtelijke veranderingen staan aangegeven; anderzijds worden, zo gauw de stand van het proces dit toelaat, uitvoeringsplannen ontworpen voor deelgebieden. Volgens Priemus houdt dit in, dat, naast het ontwikkelen van kleine concrete plannen, al in een vroeg stadium enkele basisbeslissingen worden genomen (met betrekking tot functies, distributie, huren), met name als daarvoor op voorhand bij de betrokkenen geen overeenstemming bestaat. Een zo groot mogelijke openbaarheid en het zo vroeg mogelijk aangeven welke doelstellingen richtinggevend en taakstellend zijn en zo een toetsingskader opleveren, vergroot de duidelijkheid en verhoogt de vertrouwensbasis.⁴⁰

Overigens verschilt ook dit weer per buurt. In een binnenstad zal het vaak heel aantrekkelijk zijn om kleine postzegelplannen te maken, in te spelen op een kans die zich voordoet, op een toevallig bouwinitiatief. De kans dat dan de grote lijn, zoals die bijvoorbeeld vastgelegd is in het structuurplan, uit het zicht raakt, is groter dan bij plannen in oude woonwijken, waar bijvoorbeeld een bestemmingsplan op ligt.⁴¹ Dit mag echter niet betekenen dat het Ministerie van VRO kleinere plannen afhoudt zoals nu voorkomt, omdat ze niet binnen een totaalplan gepresenteerd worden.⁴²

Grote gemeenten zullen zelf die samenhang moeten zoeken, maar aan de andere kant gedwongen zijn de nodige flexibiliteit te hanteren. Extra voorwaarden van het Rijk zijn dan een onnodige handicap. De zeer gedetailleerde voorwaarden die het Rijk stelt, belemmeren ook iedere behoefte van de gemeente om te experimenteren. Een gemeente kan het zich vaak

³⁷ Bussink, F. L., 1980, o.c., pp. 338-340.

³⁸ Dat dit ook als zodanig gevoeld wordt, blijkt uit:

Projektgroep Het Oudé Westen, *Beleidsplan Het Oude Westen*. (Rotterdam), p. 10.

³⁹ Zie Priemus, H., 1978, o.c., pp. 283-291.

⁴⁰ Zie ook: Lintsen, W., *Bouwinvesteringen in binnenstedelijke gebieden*. (RIGO, Amsterdam) 1979, pp. 97-101.

⁴¹ Geciteerd via Lintsen, W., 1979, o.c., pp. 100-101.

⁴² Een voorbeeld hiervan vinden we in de Kinkerstraat; zie S.V.-Berichten, uitgegeven door de Afdeling Coördinatie Stadsvernieuwing, Amsterdam, 1981, april, p. 5.

niet permitteren om een vertraging van jaren te riskeren, wat het geval is als een plan van hogerhand wordt teruggedraaid.

13.5.4. Binnengemeentelijke 'oplossingen'

Met name in stadsvernieuwingsgebieden komen gemeenten voor de realisatie van sociale beleidsdoelstellingen en op grond van eisen van een snelle, integrale, gefaseerde aanpak van de stadsvernieuwing in konflikt met de grote mate van bescherming, die individueel eigendom in de wet kent.

Gemeenten zijn daarom, al dan niet gesteund door Provincie en Rijk voortdurend bezig met het aanpassen van het bestaande juridische instrumentarium, zoals dat besloten ligt in wetten, verordeningen en jurisprudentie en het ontwikkelen van nieuwe juridische instrumenten, die voor een slagvaardig stadsvernieuwingsbeleid noodzakelijk lijken. Volgens velen balanceren ze daarbij meermalen op het randje van onbehoorlijk bestuur. De jurisprudentie heeft dan ook grote gevolgen voor de mogelijkheden van gemeenten om stadsvernieuwingsbeleid te voeren. Herinterpretatie van juridisch instrumentarium, vindt overigens niet alleen in stadsvernieuwingsgebieden plaats. Zo bevat de Woningwet stedenbouwkundige bepalingen ten dienste van de volkshuisvesting. In uitbreidingsplannen die niet alleen betrekking hadden op de volkshuisvesting, is van de Woningwet gebruik gemaakt. Volgens Elshof⁴³ is de Woningwet in een stedelijk gebied ook gebruikt om verkeersdoorbraken en city-vorming te stimuleren.

Gemeenten beschikken over weinig instrumenten om kwalijke ontwikkelingen te stuiten of te voorkomen. Daarom zijn ze bestaande ruimtelijke-orderingsinstrumenten hiervoor gaan gebruiken, bijvoorbeeld via voorbereidingsbesluiten die steeds maar verlengd worden en niet door bestemmingsplannen worden opgevolgd, wat oorspronkelijk wel de bedoeling was, of via globale bestemmingsplannen, die niet uitgewerkt worden doch waarvan het doel voornamelijk is om ontwikkelingen in de desbetreffende buurten tegen te houden.

Het maken van superglobale bestemmingsplannen moet ook gezien worden tegen het licht van de ontbrekende leefmilieu-verordeningen, waar dreigend verval veel beter mee kan worden gestuit. De buurten/bewoners eisen vaak bestemmingsplannen vanuit een wantrouwende houding ten opzichte van gemeentebesturen. Dit gebrek aan vertrouwen hangt samen met de geschatte mogelijkheden bij het gemeentebestuur om daadwerkelijk kwalijke ontwikkelingen te stuiten. Een bestemmingsplan biedt dan wat meer zekerheid.

Zolang het opstellen van bestemmingsplannen nog zo erg lang duurt, is een ander juridisch instrumentarium nodig om conserverend op te treden. Dit kan met behulp van leefmilieu-verordeningen. Kleinere gemeenten kunnen met dit instrumentarium wellicht enig beleid voeren, omdat daar een effectief toezichthoudende instantie kan worden ingesteld om de naleving te controleren.

De beheersaspecten, die de achtergrond vormen van de zgn. 'superglobale bestemmingsplannen', kunnen dan hun beslag krijgen in leefmilieu-verordeningen; alleen lopen de procedures voor de verordeningen veel eenvoudiger.

Ook een instandhoudingsregeling zou binnen de leefmilieu-verordening tot stand kunnen worden gebracht. De leefmilieu-verordening wordt al jaren aangekondigd, maar uitzicht op effectuering is er niet. In Amsterdam is daarom getracht een voorloper te ontwerpen voor de ontbrekende leefmilieu-verordeningen, door coördinatie van bestaande gemeentelijke verordeningen onder een over de stad gedifferentieerd regime. Jurisprudentie heeft een dergelijke toepassing van de gemeentelijke verordeningbevoegd-

⁴³ Elshof, P., *Stadsvernieuwing*. (Ekologische Uitgeverij, Amsterdam) 1976, p. 76.

heid onmogelijk gemaakt. Zodra de differentiatie beleidsmatig wordt vastgelegd zal deze worden vernietigd.

Een ander terrein waar gemeenten al jarenlang grotere mogelijkheden bepleiten en trachten te bewerkstelligen, betreft de bestrijding van horizontale verkoop. In Rotterdam kent men een zgn. 'administratief renovatiegebied'. Voorstellen van Amsterdam op dit terrein zijn recentelijk verworpen. De zgn. 'Voorschriften en Wenken' leveren voor gemeenten zodanige moeilijkheden en overbodige rim-ram op, dat ze nauwelijks nageleefd (kunnen) worden.⁴⁴ Overigens lijkt het Ministerie van VRO hierin versoepeling te willen aanbrengen.⁴⁵

Bij een (globaal) bestemmingsplan of bouwplan zijn er vaak, in verband met de noodzakelijke flexibiliteit, aanpassingen nodig. Mogelijkheden daartoe zijn er op grond van allerlei uitzonderingsbepalingen, bijvoorbeeld door middel van de verlegging van rooilijnen of vrijstellingen met betrekking tot de afstand ten opzichte van andere bebouwing (licht en lucht). In de Kinkerbuurt zijn bij wijziging van de plannen problemen ontstaan, omdat de hogere dichtheden en aangepaste differentiatie niet in overeenstemming waren met de normen van het globaal bestemmingsplan. Openbreken van het bestemmingsplan zou een forse vertraging hebben opgeleverd. Uiteindelijk is een oplossing gevonden in het 'lenen' van dichtheid en differentiatie van elders in het bestemmingsplangebied, d.w.z. bij het meest goede stuk. Dit betekent, dat het bestemmingsplan in de loop der tijd zonder vertraging gewijzigd kan worden.

Al eerder is gekonstateerd dat het uitblijven van nieuwe wetgeving er mede toe heeft geleid dat gemeenten hun stadsvernieuwingsplannen vaak niet baseren op wettelijke regelingen, zoals die bijvoorbeeld vastliggen in de WRO (structuurplan, voorbereidingsbesluit, bestemmingsplan). Op basis van een onderzoek in 20 middelgrote gemeenten van Nederland naar de gebruikte stadsvernieuwingsplannen, constateert Bussink⁴⁶ dat gemeenten de afgelopen jaren voor de stadsvernieuwing in toenemende mate financiële uitvoeringsplannen ontwikkelen, die aansluiten op subsidie-regelingen van het Rijk (rekonstruktie- en saneringsplannen, rehabilitatieplannen, herindelings- en verbeteringsplannen). Ook de plannen in het kader van de Interim-Saldoregeling zijn als zodanig te beschouwen, omdat ze niet door een wet op de stadsvernieuwing zijn 'gelegaliseerd'. Het voordeel voor gemeenten van deze, door Bussink als 'pseudo-wettelijk' betitelde plannen boven bijvoorbeeld bestemmingsplannen ligt op het vlak van de financiële zekerheid, en de snelheid ten gevolge van de duidelijke procedures met het Rijk. Een nadeel is de steeds sterkere, maar ongecoördineerde Rijksbemoeienis, met name doordat departementen uiteenlopende voorwaarden verbinden aan het verstrekken van geld. In Hoofdstuk 14 gaan we dieper in op de bestuurlijke verhoudingen die het resultaat zijn van deze financiële regelingen. Soms is het gevolg dat daardoor vele bij het stadsvernieuwingsproces betrokkenen in (beperkte) inspraak-, overleg- en beroepsprocedures etc. gepasseerd worden, omdat het projekt zonder Rijkssteun niet uitvoerbaar is. Deze 'pseudo-wettelijke' regelingen skoren met name wat betreft de rechtszekerheid negatief ten opzichte van de op de WRO gebaseerde plannen. Deze rechtsbescherming geldt dan niet alleen de eigenaren van grond en opstallen. Ook buurtgroepen dringen vaak aan op het maken van op de WRO geënte bestemmingsplannen, omdat hun beïnvloedingsmogelijkheden en de kansen om bezwaren aan te tekenen beter gegarandeerd zijn.

⁴⁴ Zie de stelling van R. Ouendag op de Forumbijeenkomst 'Grote Steden', gehouden in de Burgerzaal van het Koninklijk Paleis op de Dam te Amsterdam op 28 maart 1980.

⁴⁵ Zie de Memorie van Toelichting op de Begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400, Hoofdstuk XI, Nr. 2, p. 27.

⁴⁶ Bussink, F. L., 1980, o.c., Hoofdstuk 5.

Om de negatieve gevolgen van een publiekrechtelijke planprocedure weg te nemen, worden in een aantal gemeenten de laatste jaren overeenkomsten afgesloten met als doel de uitvoering van de woonomgevingsverbetering te regelen (bijvoorbeeld in de Transvaalwijk te Leeuwarden) en om de consensus tussen belangengroepen vast te leggen (binnenstad Groningen).⁴⁷ Deze privaatrechtelijke basisovereenkomsten hebben vanuit het oogpunt van snelheid en rechtszekerheid voordelen. Als nadeel vallen te noemen de weinig bindende werking, de beperkte beroepsmogelijkheden en het gevaar van ontbrekende politieke controle.

Ook bij de uitgifte van bouwrijpe gronden (verkoop, erfpacht) worden in toenemende mate voorwaarden opgelegd aan de koper/erfpachter, ten einde sociale doelen te garanderen. Ook hier is dus sprake van een 'vlucht' in het privaatrecht voor de behartiging van publieke belangen.⁴⁸ Het uitzetten van duidelijke bestuurlijk-organisatorische lijnen moet het uitgangspunt zijn van het gemeentelijke planvormingsproces, zodat iedereen weet wat hij kan verwachten en wat hij kan of moet doen. De binnengemeentelijke organisatie kan op dit proces worden afgestemd. Daarbij hoeft het niet alleen om globale bestemmingsplannen te gaan, die later zullen worden gevolgd door een gefaseerd uitwerkingsplan, maar kan het ook gaan om overeenkomsten tussen particulieren en de gemeentelijke overheid, die aansluiten bij en gelijk verlopen met het planvormingsproces. In dit totaal moeten de (beperkte) mogelijkheden zoveel mogelijk worden benut.

Van deze mogelijkheid tot *kombinatie* van publiek en privaat recht maken gemeenten veel te weinig gebruik. In deze combinatie-sfeer kunnen overheden bijvoorbeeld samen met een organisatieverordering de inhoud en de fasering vastleggen. Privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de gemeente en (groepen) particulieren moeten hierbij nadrukkelijk als aanvulling worden gezien. Eigenlijk is het een zwakte-bod. Het garandeert namelijk niets, omdat beide partijen hun mogelijkheden niet kennen en zich niet echt inhoudelijk kunnen vastleggen: de gemeentelijke overheid is afhankelijk van wat op andere niveaus gebeurt aan goedkeuring en financiering; de buurtorganisaties hangen vaak als los zand aan elkaar en kunnen andere betrokkenen in de buurt tot niets verplichten.

Toch zou het aangaan van dergelijke overeenkomsten meer overwogen moeten worden: de overheid schept duidelijkheid en verplicht zich tot iets; in zo'n overeenkomst kan een meer gelijke behandeling worden gegarandeerd tussen de diverse betrokkenen; het geeft enige rechtsbescherming aan individuen tijdens het planningsproces, zodat ze er op terug kunnen vallen.

⁴⁷ Zie ook Bussink, F. L., 1980, o.c., Hoofdstuk 7 en 8.

⁴⁸ Zundert, J. W. van, 1981, o.c., p. 5.

Hoofdstuk 14. Financiën en organisatie

14.1. Inleiding

In 2.3.3. hebben we gewezen op het belang van de financiële verhoudingen voor de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheidsniveaus die betrokken zijn bij stadsvernieuwing. Wij zullen deze stelling in dit hoofdstuk nader onderbouwen met gegevens uit de gang van zaken in de stadsvernieuwingsgebieden, die het onderwerp vormen van deze studie.

Toch is het onjuist het oog uitsluitend te richten op de financieel-bestuurlijke relaties tussen *overheden*. Een deel van de financieringsproblemen zou kunnen worden opgevangen door partikulieren of financiële instellingen. Een nog intensiever gebruik van deze financieringsbronnen dan op dit moment plaatsvindt, wordt onder verschillende voorwaarden bepleit. Het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid onderscheidt in het bouwproces vijf categorieën opdrachtgevers naar hun doelstelling:¹

1. rendement of continuïteit in een productieproces dat rechtstreeks gericht is op bouw- of gebouwenmarkt, bijvoorbeeld projektontwikkelaars;
2. beheer van vermogen en zekerheid op lange termijn, bijvoorbeeld pensioenfondsen;
3. voorziening in eigen behoeften aan bouwwerken, hetzij met productief oogmerk (bedrijven), hetzij met consumptief oogmerk (partikuliere personen);
4. bouwinitiatief vanwege algemeen belang: overheden; en
5. eigen opdrachtverlening vanuit specifiek volkshuisvestingsbelang, als middel om te voorzien in bestaande woonbehoeften (bijvoorbeeld woningcorporaties).

Het private kapitaal stelt rendementseisen, wat leidt tot bepaalde categorieën activiteiten en oplossingen. De (Rijks)overheid stelt – weliswaar in andere vorm – ook rendementseisen aan de besteding van haar gelden: bij de verstrekking van middelen aan gemeenten hebben deze eisen niet alleen betrekking op financiën in absolute zin; belangrijker nog zijn vaak de voorwaarden die verbonden zijn aan de financiële middelen (subsidies) die aan de gemeenten ter beschikking worden gesteld. In het voorgaande is uitgebreid aandacht geschonken aan knelpunten in de binnengemeentelijke organisatie en organisatiestructuur op grond van wettelijke/bestuurlijke verhoudingen. De extra problemen die voortvloeien uit de financiering van de stadsvernieuwing, moeten in samenhang daarmee worden beoordeeld. Voor het voeren van een stadsvernieuwingsbeleid moet een gemeente èn over een goede eigen organisatie kunnen beschikken, èn over het nodige juridische instrumentarium, alsmede over de benodigde financiën en zekerheid daaromtrent. In de praktijk zijn de knelpunten op deze terreinen sterk met elkaar verweven en bepalen de financiële en wettelijk/organisatorische knelpunten de problemen in de binnengemeentelijke organisatie voor een belangrijk deel.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we eerst ingaan op knelpunten die liggen bij de partikuliere sektor (bouwsector, hypotheekmarkt, institutionele beleggers) en de invloed daarvan op het stadsvernieuwingsproces (14.2.). Daarna behandelen we de financiële beperkingen bij de Rijksoverheid in absolute zin, waarbij we onder meer aandacht zullen schenken aan de gevolgen van het stelsel van de dynamische kostprijshuren voor de volkshuisvestingsuitgaven op de begroting (14.3.). Hierop volgt de vraag wat stadsvernieuwing nu eigenlijk kost, mede in relatie tot alternatieve aanwendingsmogelijkheden bij overheidsmiddelen (14.4.). De huren vormen een belangrijk financieel knelpunt bij de stadsvernieuwing. Andere

¹ Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Taak en plaats van de opdrachtgever in het bouwproces*. Samengesteld door: K. A. Weeda. (Amsterdam), maart 1980, p. 122. In het vervolg geciteerd als 'Weeda, K. A., 1980'.

financieel-institutionele knelpunten dan de dynamische kostprijshuren komen in 14.5. voor de huren naar voren.

Vervolgens gaan we in op de gevolgen van subsidie-regelingen voor de plannen en planvorming van gemeenten in stadsvernieuwingsbuurten, allereerst aan de hand van de Interim-Saldoregeling (ISR) (14.6.); daarna via andere subsidie-regelingen (14.7.). In dit kader wordt ook ingegaan op de afstemmingsproblematiek van de gemeente van allerlei regelingen en de gevolgen voor de betrekkingen met een aantal andere bij het stadsvernieuwingsproces betrokken instituties (14.8.). Tenslotte gaan we in op de financiële konsekventies van het laatste wetsontwerp voor de stads- en dorpsvernieuwing en de vraag naar de wenselijkheid van financiële bestuurlijke decentralisatie (14.9.).

Dit spoorboekje van dit onderdeel vergt nog een kanttekening, die, in het verlengde van de opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, onze onderzoeksstrategie verduidelijkt. Met name in het begin van dit hoofdstuk zullen wij herhaaldelijk slechts terugvallen op recente berekeningen en onderzoeksresultaten van het EIB, zonder de uitgebreide argumentatie te herhalen. Daarvoor verwijzen wij naar de geraadpleegde publikaties. Vanuit de opdrachtformulering zou men kunnen beargumenteren dat we ons hiermee te gemakkelijk van onze taak kwijten. Deze indruk is naar onze mening onjuist in verband met onze expliciete onderzoeksstrategische prioriteitstelling. Daarom willen wij hier reeds bij voorbaat bij stilstaan.

In het begin geven we de financieel-institutionele knelpunten in algemene zin op nationaal niveau. Het EIB heeft deze knelpunten recentelijk diepgaand onderzocht. Voor een kontra-expertise zijn de auteurs van deze rapportage in termen van beschikbare tijd niet geëquipeerd. Een dergelijk duplicerend onderzoek is naar onze mening ook weinig zinvol, omdat er in het verlengde van de opdracht een veel belangrijker braak liggend terrein voor nadere uitwerking van het EIB-onderzoek open ligt. Wij zullen daarom volstaan met het releveren van de konklusies en indien nodig een enkele kanttekening maken.

Over het algemeen zijn de konklusies van het EIB in algemene termen geformuleerd, waaruit zich niet zonder meer konklusies voor de stadsvernieuwing in de grote steden laten afleiden. In dit onderzoek hebben wij daarom prioriteit gegeven aan de vertaling van de gevolgen van de financieel-institutionele knelpunten op algemeen niveau naar de situatie in de grote steden en de stadsvernieuwingswijken in het bijzonder. Het aksent ligt op het inzichtelijk maken van de gevolgen van de bestaande financieel-institutionele verhoudingen op de beleidsmarges en besluitvormingsprocessen in de grote steden over meer of minder ingrijpende stadsvernieuwingsactiviteiten, inbreiding, uitbreiding of overloop. De financieel-institutionele knelpunten op nationaal niveau vormen derhalve het interpretatiekader voor datgene, wat in de territoriale vertaling zichtbaar wordt of naar verwachting nog zichtbaar zal gaan worden. Door de aanvullende territoriale vertaling naar de situatie in de grote steden op de financieel-institutionele knelpunten op nationaal niveau, wordt de lezer naar onze mening beter in staat gesteld zich een oordeel te vormen over het toekomstperspektief van de stadsvernieuwingswijken.

14.2. Partikuliere sektor

14.2.1. Bouwsektor

Na 1967 daalt het aandeel van de aantallen woningwetwoningen in de totale woningbouwproduktie (van 54% in 1967 tot 29% in 1979). Ook het relatieve aantal huurwoningen daalt (met in 1980 weer een sterke stijging in de prognoses). Het relatieve aantal woningen in de koopsektor is sterk gestegen, namelijk van 33% in 1968 tot 62% in 1979 (in produktievolumen).

gemeten is het in 1978 zelfs 70% van de totale woningbouwproductie).² Eind zeventiger jaren is er een grote terugval in de totale woningbouwproductie. Dit is voornamelijk het gevolg van een daling in de duurdere koop- en huursektor. De Groep 30/6 gaat in op de oorzaken hiervan.³ De terugval in 1976/1977 in de bouw van premie-huurwoningen wijt deze Groep vooral aan de lagere rendementen die verwacht worden op grond van hantering van de dynamische kostprijs huur en de verhoudingsgewijs hoge aanvangshuren ten opzichte van de bestaande woningvoorraad. Voor de stagnatie in de koopsektor noemt de Groep vele oorzaken: onzekere vooruitzichten in de inkomensontwikkeling en de economische ontwikkeling in het algemeen, de hoge prijzen, onzekerheden in het fiscaal regime, hoge rentestand in combinatie met geringere inflatie, prijs- en distributiebeperkende maatregelen, het niet operationaliseren van aangewezen bouwgronden (geen bouwplicht), moeilijke verkoopbaarheid van het woningbezit, teruglopende rol van de eigenaar bij de woningtoewijzing, zwaar aksent op de bescherming van de huurder, de te lage bedragen die aan woonlasten uitgegeven worden, de versluierde woonkosten door samenspel van subsidie-regelingen, de hoge stichtingskosten mede als gevolg van het bouwen in kleine projecten, de gebrekkige coördinatie bij de overheid, ver gaande detaillering van 'Voorschriften en Wenken', de grote prijsverschillen en ontwichingen van de markt ten gevolge van het gronduitgiftebeleid van gemeenten, en tenslotte de beperkte doorstroming en onjuiste verdeling van woonruimte, onder andere doordat hogere inkomensklassen vaak te goedkoop wonen. In de Memorie van Toelichting bij de begroting 1981 van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)⁴ worden als oorzaken van de stijging van de bouwkosten aangemerkt: loonstijgingen (inklusief extra vergoedingen bij een gespannen arbeidsmarkt), de ongunstige produktiviteitsontwikkeling in de bouw, de kwaliteitstoename (met name een betere thermische en geluidsisolatie) en 'autonome' ontwikkelingen als kleinere woningbouwcomplexen, meer woningtypen per bouwplan, een meer gedifferentieerde bouw, ingewikkelder bouwvormen en meer materiaalverbruik. De overheid heeft over 51% van de totale bouwproductie op enigerlei wijze zeggenschap.⁵ Volgens het EIB⁶ zijn de makro-economische effecten van bouwimpulsen zeer moeilijk in te schatten. De modelmatige benadering laat zien dat het makro-effekt van een bouwimpuls volledig afhankelijk blijkt te zijn van de veronderstelde financieringswijze. De betekenis van dergelijke modelmatige ramingen moet sterk worden gerelativeerd. Men krijgt hoogstens een globale indicatie van de te verwachten effecten. In een situatie waarin het toegenomen budgettekort volledig wordt afgedekt op de kapitaalmarkt, leidt volgens het EIB een niveauverhoging van de bouwbestedingen tot een positief effect op de nationale produktie en de werkgelegenheid. Het multiplier-effekt valt in de schattingen van het model tegen (f 1 miljard woningwetbouw, f 1 miljard Bruto Nationaal Produkt (BNP)-stijging), maar is wel hoger dan dezelfde impuls van partikuliere konsumptie (f 1 miljard konsumptiestijging, f 0,5 miljard BNP-stijging).

² Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *De financiering van de investeringen in bouwwerken*. Samengesteld door: J. B. S. Conijn, P. J. van den Broek, J. Groen en J. Schellevis. (Amsterdam), juni 1980, pp. 140-141, 151. In het vervolg geciteerd als: 'Conijn, J. B. S. e.a., 1980'.

³ Groep 30/6 (Dussen, J. W. van der, E. J. Prins, D. Reijnders, W. P. M. van der Schoot, W. F. Schut, H. J. Viersen, G. Wiechers): *Wonen moet en kan. Voorstellen om de volkshuisvesting en woningbouw uit de problemen te helpen*. (Amstelveen), januari 1981, pp. 4-6. In het vervolg geciteerd als: 'Groep 30/6, 1981'.

⁴ Memorie van Toelichting op de Begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.400, Hoofdstuk XI, Nr. 2, pp. 45-46.

⁵ Lintsen, W., *Bouwinvesteringen in binnenstedelijke gebieden. Een onderzoek naar ontwikkelingen in de binnensteden van Groningen, Leiden en Amsterdam*. (Research Instituut voor de Gebouwde Omgeving - RIGO, Amsterdam) mei 1979, p. 113.

⁶ Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Macro-economische aspecten van de bouw*. Samengesteld door: A. M. Dongelmans. (Amsterdam), juli 1980, pp. 60-61. In het vervolg geciteerd als: 'Dongelmans, A. M., 1980'.

Andere dekkingsopties van het budgettekort leiden in het model van het EIB tot veel minder positieve gevolgen, soms zelfs tot verlies aan produktie en werkgelegenheid.

In 1976 wordt in de Verstedelijkingsnota een verslechtering van de werkgelegenheidsontwikkeling in de bouwnijverheid gekonstateerd. Gesteld wordt dan dat in grote delen van het land sprake is van een verzadiging van de markt, waarvoor stadsvernieuwing slechts in beperkte mate compensatie kan bieden. Wel worden er kwalitatieve verschillen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt gesignaleerd, bijvoorbeeld een tekort aan goed geschoolde bouwvakkers.⁷

Een viertal jaren later wordt bij de bespreking van de begroting 1981 van het Ministerie van VRO gesteld, dat er eigenlijk geen sprake meer is van een wezenlijk tekort aan vaklieden.⁸ Met name de terugval in de arbeidsintensieve vrije sektor heeft hiertoe geleid. Zo leiden bijvoorbeeld 5.000 minder 'vrije-sektorwoningen' tot een verlies van \pm 6.000 manjaren werkgelegenheid, terwijl 5.000 minder woningwetwoningen een verlies opleveren van ruim 2.500 manjaren.⁹

14.2.2. Financiële wereld

Het aandeel in termen van produktie van koopwoningen in de totale woningbouwproduktie in 1978 is volgens het EIB 70%. Omdat globaal een verhouding van 20% : 80% tussen eigen middelen en hypotheek kan worden verondersteld, kan hieruit worden opgemaakt dat in 1978 56% van de woningbouw (in termen van produktie) met hypotheek is gefinancierd.¹⁰ Aan de aanbodzijde van de deelmarkt voor woninghypotheken konstateert het EIB een stijgend aandeel van de spaarbanken, hypotheekbanken en bouwkasen.¹¹ Aan de vraagzijde zijn in de laatste paar jaren een aantal opmerkelijke schommelingen te konstateren. Het EIB laat zien dat op deze deelmarkt voor woninghypotheken voor 1975 - 1976 een sterke stijging in de vraag naar hypotheek optreedt (49,6%, respectievelijk 46,9%), terwijl voor 1979 een daling van 22,6% valt te konstateren.¹² Behalve voor de nieuwbouw van woningen, worden hypotheeklen natuurlijk ook voor de financiering van andere onroerend-goedtransakties of konsumptieve doelen gebruikt, bijvoorbeeld voor de financiering van bestaande koopwoningen, bij de omzetting van huurwoningen in koopwoningen, bij partikuliere renovaties of de financiering van konsumptieve uitgaven. Het EIB heeft deze componenten echter in de totalen op de deelmarkt voor woninghypotheken niet kunnen afzonderen.

Een groot aantal factoren voert het EIB aan, die een rol hebben gespeeld in de scherpe terugval van de vraag naar woninghypotheken in 1979: de strenge winter van 1978/1979, de sombere inkomensverwachtingen van de laatste tijd, de prijsontwikkelingen in de bestaande koopwoningen, de gestegen rentestand en het financiële beleid van de overheid.¹³

Met name op het vlak van het financiële beleid van de overheid zien we een duidelijke spanning tussen monetaire doelstellingen die aanleiding geven tot kredietbeperkende maatregelen en de belangen in de volkshuisvestingsfeer (inklusief de werkgelegenheidsproblematiek). Het is volgens het EIB aannemelijk dat, te zamen met de sterk opgelopen reële rente, het aanhoudende, restriktieve kredietbeleid van de Nederlandse Bank een belangrijke verklarende faktor is voor de daling in de hypotheekverstrekking

⁷ Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 2: Verstedelijkingsnota, deel 2a: Beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit. Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13.754, Nrs. 1-2, p. 24.

⁸ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Rijksbegroting voor het jaar 1981. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.400, Hoofdstuk XI, Nr. 13, vraag 462.

⁹ Idem, vraag 463; Idem, Hoofdstuk XI, Nr. 14, vraag 79.

¹⁰ Conijn, J. B. S. e.a., 1980, o.c., p. 151.

¹¹ Idem, p. 154.

¹² Idem, p. 155.

¹³ Idem, pp. 151-158.

in 1979. Hierdoor werd niet alleen de hypothecair gefinancierde particuliere consumptie, maar ook de nieuwbouw en verkoop van woningen getroffen. Onzekerheden op punten als de mate van subsidiëring van eigen woningbezit, garanties voor hypotheekleningen of het fiscale beleid op de wat langere termijn kunnen mogelijk ook een – weliswaar ondergeschikte – rol hebben gespeeld.¹⁴

Met name de sterk gestegen rentelasten vormen voor de volkshuisvesting in zijn algemeenheid een sterke kostenverhogende faktor. Een rentestijging van 1% leidt bij een bouwtijd van een jaar globaal tot een bouwkostenstijging van 0,5%. Dit betekent tegelijkertijd dat de invloed van subsidiëring (bijvoorbeeld de bijdragen in de premiesector) voor een zeer groot deel teniet wordt gedaan.¹⁵

In de financieringsproblematiek van de woningbouw krijgen de zgn. 'institutionele beleggers' steeds meer aandacht. Deze 'institutionele beleggers' hebben gemeen, dat ze als uitvloeisel van hun hoofdfunctie met een zekere regelmaat gelden op lange termijn te beleggen hebben. Zij worden gevormd door pensioenfondsen, begrafenisfondsen, levensverzekeringsmaatschappijen, algemene spaarbanken, spaarkassen, bouwkassen, sociale fondsen, andere financiële instellingen zoals de girodiensten en de RPS, en landbouwkrediet-instellingen.¹⁶ Volgens een inventarisatie van het EIB, nemen institutionele en overige beleggers 12% van de gebouwenproductie voor hun rekening (in de nieuwbouw ligt dat percentage hoger, in de verbouw aanzienlijk lager).¹⁷ De pensioenfondsen leveren het grootste aandeel in de gebouwenproductie met 5 à 6%. De bijdrage van pensioenfondsen in de voorziening van Nederlandse kapitaalbehoeften steeg in 10 jaar van ruim 4% tot bijna 6½% van het nationaal inkomen (in 1978: f 16 miljard), waarvan iets minder dan de helft van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) afkomstig is.

Het beleggingspatroon van institutionele beleggers is te beschouwen als het resultaat van een 'wedloop' tussen inflatie en rentepercentage en tussen nominale loonstijging en beleggingsresultaten. De risico's van pensioenfondsen worden gevormd door een kapitaalrisiko (de belegde hoofdsom gaat geheel of gedeeltelijk teniet), een koopkrachtrisico (daling van de reële koopkracht) en een inkomensrisiko (geen of onvoldoende inkomen uit de beleggingen). Het feit, dat de meeste pensioenen waardeverlozen zijn, heeft gevolgen voor de risico-strategie.

Pensioenfondsen hebben zekerheid hoog in het vaandel staan. Dit betekent een voorkeur voor nominale waarden (obligaties, pandbrieven, onderhandse leningen, eventueel hypothecaire leningen) boven zakelijke waarden die sterk afhankelijk zijn van de resultaten van het productieproces (aandelen, onroerend goed). Deze voorkeur geldt vooral in een periode waarin de rentestand zich op het niveau van de geldontwaarding of daarboven beweegt.¹⁸

Voor de bouwsector zijn de beleggingen in vaste eigendommen, hypotheekleningen en een gedeelte van de onderhandse leningen van belang (namelijk voor zover ze verstrekt worden aan hypotheekbanken of woningcorporaties). De woning steekt volgens Priemus ten opzichte van andere investeringsgoederen zeer ongunstig af, door de lange tijd dat het kapitaal in de woning wordt vastgelegd en door de beperkte mate waarin op het terrein van de woningbouw zelffinanciering optreedt. De exploitatie van gebouwen vertoont, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het bouwbedrijf, een hoge

¹⁴ Conijn, J. B. S. e.a., 1980, o.c., p. 156.

¹⁵ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Rijksbegroting voor het jaar 1981, o.c., Hoofdstuk XI, nr. 14, vraag 12, resp. vraag 199.

¹⁶ Weeda, K. A., 1980, o.c., p. 42.

¹⁷ Idem, pp. 90, 92, 93.

¹⁸ Idem, pp. 96-99.

kapitaalscoëfficiënt. Door het langdurige beslag op de kapitaalmarkt, zijn bouwnijverheid en woningbouw extreem gevoelig voor veranderingen in de rentevoet en veranderingen in de verwachtingen hieromtrent. Deze konjunkturgevoeligheid ondermijnt de kansen op continuïteit, prijsbeheersing en produktiviteitsstijging.¹⁹

Pensioenfondsen zijn, anders dan veel andere beroepsmatige opdrachtgevers, in principe wel geïnteresseerd in objecten die in de verhuur-exploitatie worden opgenomen.

Uit de afgegeven beschikkingen voor gesubsidieerde premiehuurwoningen blijkt echter een totale ineenstorting van deze categorie woningen vanaf 1974 (voor 1980 en 1981 is de prognose, respectievelijk het programma, weer veel hoger). In de koopsector is er op het ogenblik sprake van een 'prop' van 12.000 onverkochte woningen.²⁰ Deze is voor een belangrijk deel ontstaan door onvoorzichtige stappen van bouwers en beleggers op het projektontwikkelingspad. Door het instorten van de bouwmarkt bestaat het gevaar dat gezonde delen (meestal de oorspronkelijke activiteiten van zowel bouwers als beleggers) met deze misstappen in faillissementen worden meegesleurd.

Nam de totale premiebouw (koop- en huursektor) in ruim 10 jaar met een kwart af, dat deel dat voor rekening kwam van de pensioenfondsen liep met maar liefst drie kwart terug (met name premie-huur). Naast allerlei eerder genoemde redenen van het instorten van de woningbouwmarkt wordt een deel van de verklaring bij de gevolgen van de dynamische kostprijsuur-regeling gezocht.²¹ Deze is sinds 1975 in het kader van de Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen van kracht. De dynamische kostprijsuur wordt zo vastgesteld, dat de kontante waarde van de netto toekomstige opbrengsten (huren minus kosten van onderhoud en beheer) gelijk is aan de stichtingskosten. Als rentevoet geldt het rendement van staatsleningen met een resterende looptijd van 8 tot 15 jaar.²²

Door allerlei (sociale en politieke) redenen zijn de huren lager vastgesteld dan volgens de dynamische kostprijs-methode. Het verschil wordt weggesubsidieerd.

Als bezwaren tegen de dynamische kostprijsuur worden genoemd:²³

- de veranderende rendementssituatie vergeleken met 1975;
- de financieringstermijn van 50 jaar;
- de door de huurtabellen voorgeschreven hoge aanvangshuur; deze past niet op de marktsituatie, met als gevolg het risico van leegstand. Voor de belegger is ook de afstand tussen nominale rentevoet en inflatiepercentage (met gevolgen voor de huurhoogte) van belang. Bij een groot verschil moet een niet onaanzienlijk deel van de stichtingskosten overbrugd worden;

- de huurverhoging is voor de eerste vijf jaar gegarandeerd, daarna onzeker. Het overheidsbeleid op dit terrein vormt een niet geringe risikofactor in de ogen van de beleggers. Ook is de taxatie van de te verwachten onderhoudskosten een welhaast onmogelijke zaak;

- er is sprake van een verschuiving van de lasten naar de toekomst.

Onzekerheid bestaat er over of het lage rendement uit de beginjaren ook in de toekomst te compenseren valt. Toekomstige vermogenswinsten lijken zeer onwaarschijnlijk, aangezien de eerste jaren het geïnvesteerd vermogen toeneemt, waarover rendement wordt ontvangen. In dit opzicht is er ook veel kritiek op het systeem van klimleningen. Met name kleine fondsen hebben te kampen met mogelijke liquiditeitsproblemen en de ingewikkeldheid van de standaardkontrakten;

¹⁹ Priemus, H., *Volkshuisvesting. Begrippen, problemen en beleid*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978, pp. 125-126.

²⁰ Groep 30/6, 1981, o.c., pp. 14-15.

²¹ Weeda K. A., 1980, o.c., p. 93.

²² Conijn, J. B. S. e.a., 1980, o.c., pp. 161-162.

²³ Idem, pp. 100-103, 161-162;
Groep 30/6, 1981, o.c., pp. 13-14.

– ook de verwachte moeilijke verkoopbaarheid leidt tot hogere risico's. Hierbij spelen ook de verkoopregulerende bepalingen en het huur- en subsidie-systeem zelf een grote rol.

Opvallend is dat de grote pensioenfondsen (met name het ABP) beter met de dynamische kostprijshuur uit de voeten kunnen dan de kleinere. Het ABP heeft het woningbouwprogramma recentelijk aanzienlijk verhoogd (een oorzaak hiervan kan liggen bij de pogingen van de Rijksoverheid om de premie(huur)-sector weer op te peppen, onder andere door verhoging van de premies). Het ABP heeft in het verleden zelf meegeholpen aan het opstellen van het standaardkontraat; de complexiteit van de regeling lijkt voor grote apparaten minder problemen op te leveren.

Op het ogenblik wordt er van verschillende kanten voor gepleit, o.a. op basis van werkgelegenheidsargumenten, om de rol van de institutionele beleggers in de binnenlandse volkshuisvestingsfeer (en met name in de categorie premiehuur) op te voeren. Daarbij wordt gewezen op de vele beleggingen in het buitenland, waarvan de kwantitatieve betekenis wel eens overdreven lijkt te worden. De laatste jaren komen vele beleggers met rasse schreden terug van hun buitenlandse avonturen. Verliezen die onder andere ontstaan zijn doordat ze met een gebrek aan kennis van de buitenlandse onroerend-goedmarkt te grote risico's genomen hebben, zijn de oorzaken van deze terugkeer. Overigens beleggen een aantal pensioenfondsen nauwelijks in het buitenland. Aan het ABP bijvoorbeeld zijn door de overheid beleggingsbeperkingen opgelegd. Het ABP mag niet in buitenlands onroerend goed investeren en een groot gedeelte moet bij de Rijksoverheid belegd worden. 70% van de totale middelen zijn vastrentend belegd bij de overheid.

Met de zgn. 'voorinschrijfrekening' (verplichte schuldbewijzen aan de overheid) ligt voor het ABP al maximaal de helft van de jaarlijkse beleggingen vast.²⁴ De zeer forse staatsleningen in het afgelopen jaar, die nodig zijn om het opgelopen financieringstekort te dekken, hebben de hele Nederlandse beleggingsmarkt al flink afgeroomd.

De rol van institutionele beleggers in het stadsvernieuingsproces is zeer beperkt. De beleggingsactiviteiten in de woningbouw zijn altijd voornamelijk gericht geweest op uitbreidingsgebieden. In de oude woonbuurten van de grote steden is de financiering over het algemeen louter een (Rijks)overheidszaak. Ook de ontwikkeling van projecten in binnensteden of aan de rand van oude woonbuurten loopt om een aantal (genoemde) redenen terug. In investeringen in woningverbetering, waaraan in de grote steden vaak meer behoefte bestaat dan aan sloop/nieuwbouw-activiteiten, zijn institutionele beleggers, maar ook projektontwikkelaars, tot nu toe nauwelijks geïnteresseerd. Mogelijkheden om op bescheiden schaal deel te nemen in stadsvernieuingsprojecten lijken er alleen te liggen voor een gespecialiseerde (kleine c.q. plaatselijke) belegger, met kennis van de specifieke omstandigheden in bepaalde stadsvernieuingsgebieden. De grote fondsen lijken zich, in verband met aandachtsversnippering en ontbrekende specifieke kennis, nauwelijks aan de stadsvernieuwing te willen wagen. De overheden zullen de gevolgen van een inschakeling onder de huidige omstandigheden terdege moeten overwegen. Een belegger stelt sterke rendementseisen en heeft over het algemeen weinig boodschap aan het wegwerken van achterstallig onderhoud op grote schaal of aan verbeteringsoperaties. Daarom worden, bijvoorbeeld door pensioenfondsen, speciale architecten ingeschakeld, die onderhoudsgevoelige elementen proberen te vermijden. Al bestaande ontwerpen worden op dit criterium aangepast: duurzame materialen, geen dakkapellen, zorgvuldig bewoners-toelatingsbeleid, geen leegstand. Er komen regelmatig inspecties. Op een gegeven moment zal een huis qua onderhoudslast toch te duur worden voor een belegger. Bewoners die handig zijn, kunnen hun huizen veel

²⁴ Weeda, K. A. 1980, o.c., pp. 96-99.

goedkoper zelf opknappen (of 'zwart' laten opknappen) dan dat het door de belegger gebeurt, die alle kosten moet verantwoorden. Daarom is het vaak de bedoeling dat na 20 à 25 jaar het bezit wordt afgestoten. Sommige beleggers willen het complex in een coöperatieve vereniging onderbrengen, waarin zowel de koper/eigenaar-bewoner als de huurder participeert. De belegger zorgt dan eventueel voor de hypotheek.

In de praktijk betekent dit dus dat het woningbezit afgestoten wordt voordat groot onderhoud gepleegd moet worden. Wanneer het niet lukt om de woningen in een coöperatieve bewonersvereniging onder te brengen, is de kans groot dat gemeenten en het Rijk (via de subsidies) met de (achterstallige) onderhoudslast worden gekonfronteerd, bijvoorbeeld als het gaat om andere bewoners, die niet willen kopen. Als de woningen in handen van speculanten terecht komen, leidt dit over het algemeen niet tot afdoende onderhoud en verbetering.

Veel mag in de stadsvernieuwing dus niet van de rechtstreekse bemoeienis van financieringsinstellingen worden verwacht. Integendeel: het gevaar is zelfs zeer groot dat de terugkeer naar binnenlandse beleggingen, te zamen met woningnood- en werkgelegenheidsargumentaties van de Rijksoverheid, tot versnelde bouw in uitbreidingsgebieden leidt. In dit licht kan bijvoorbeeld gewezen worden op de pleidooien voor bouwimpulsen in het kader van regionale stimulering van de werkgelegenheid. Dit kan als gevolg hebben dat de organisatorische en financiële aandacht in zeer sterke mate van de stadsvernieuwing wordt afgeleid, gezien de bedragen die er voor de overheid mee gemoeid zijn (deelname met betrekking tot de verstrekking van leningen, hypotheekgaranties, -aftrek, premiëring en subsidiëring). In dit licht moeten de pleidooien van onder andere J. Schaefer²⁵ e.a. worden beoordeeld, om de institutionele beleggers en – in eerste instantie – de pensioenfondsen te bewegen respectievelijk te verplichten tegen een 'sociaal rendement' (dat wil zeggen tegen een rente die $\pm 2\frac{1}{2}\%$ lager ligt dan de marktrente) in de stadsvernieuwing te beleggen (voor de korte termijn denkt men daarbij aan f 4,6 miljard als compensatie voor de gedaalde vraag naar hypotheek). Op deze voorstellen zijn niet alleen vanuit de wereld van de institutionele beleggers stromen van reacties gekomen. Deze reacties trekken sterk in twijfel of er hier sprake is van een aantrekkelijk voorstel om het financieringsknelpunt in de stadsvernieuwing of volkshuisvesting op te lossen. Zoals al aan het begin van dit hoofdstuk in 14.1. is opgemerkt ligt het niet voor de hand om hier de voorstellen van Schaefer e.a. te beoordelen. Wij zien het veeleer als onze taak om op de institutionele knelpunten te wijzen, zoals die in de reacties op de voorstellen naar voren zijn gekomen. Wij zullen de belangrijkste twee hieronder weergeven, namelijk de kritieken die zijn gekomen op de beleggingsdwang, die verbonden is met de sturing van beleggingen in de richting van de stadsvernieuwing, en op het lagere rendement. In algemene zin moet worden gewezen op de beperkte dwangmogelijkheden waarover de overheid in ons economisch stelsel beschikt, en op de mogelijkheid van ontduiking voor sommige beleggers door buitenlandse beleggingen en kapitaalvlucht. Uit het voorgaande en de EIB-studie blijken pensioenfondsen (met name het ABP) en andere institutionele beleggers jaarlijks al een zeer hoog percentage binnenslands te beleggen bij investeringen van overheid en bedrijfsleven (vgl. onder meer de enorme druk op de kapitaalmarkt, die ontstaan is ten gevolge van de recentelijk uitgeschreven staatsleningen).²⁶ Wanneer pensioenfondsen ingeschakeld worden, kan dat wellicht beter onder algemene termen: om in algemene zin de begrotingstekorten en investeringsbehoeften van de Rijksoverheid te financieren. De afweging van de besteding van deze gelden over projecten en hoofdstukken

²⁵ Schaefer, J., F. van de Ven, F. Salverda, K. Tamboer, E. Arnoldussen, M. de Boer, W. Driehuis, W. van Asselt, *Plan voor de steden*. (De Trommel, Amsterdam) 1981.

²⁶ Weeda, K. A., 1980, o.c., p. 91.

moet aan de overheid zelf worden overgelaten. Wanneer de investeringen van de Rijksoverheid als één pot gezien worden, maakt het op zich niet veel uit of de pensioenfondsen rechtstreeks aan de overheid lenen, die deze bedragen dan overeenkomstig de prioriteit toedeelt aan verschillende taakgebieden (bijvoorbeeld stadsvernieuwing), of dat ze direkt in de stadsvernieuwing gestoken worden.

In de konkrete werkelijkheid van het beleid lijkt deze argumentatie te haperen vanuit volkshuisvestings- of stadsvernieuwingsoogpunt op minstens één belangrijk aspekt: in de Rijksfinanciering zitten op het ogenblik allerlei schotten (ten gevolge van gebruik, gewoonte, taakverdeling, verkokering, machtskoncentraties, automatismen, etc.), die het onmogelijk maken dat binnengekomen kapitaalmiddelen zonder meer en voor het overgrote deel via een 'vrije' afweging naar de stadsvernieuwing of volkshuisvesting gaan. Omdat het niet lukt om via een 'integrale' afweging voldoende investeringsmiddelen voor de stadsvernieuwing vrij te maken, is een omzeiling van de institutionele 'schotten' nodig, wanneer men de hoge prioriteit aan de volkshuisvesting of stadsvernieuwing ook met financiële middelen wil realiseren.

Een ander discussiepunt betreft het lagere rendement. Schaefer stelt dat bij een rendement dat $2\frac{1}{2}\%$ lager ligt dan het door het Rijk gehanteerde rendement op staatsobligaties, bij een gelijkblijvende Rijksbijdrage in de objektsubsidie, de netto huuruitkomst voor een vierkamer woning f 340,- wordt, in plaats van f 533,-. Het is natuurlijk evident dat een verlaagd rendement op deze wijze aanleiding geeft tot lagere huren. De schatting van het percentage dat het sociale rendement weerspiegelt, is echter ongefundeerd. Het bewijs voor het te gebruiken percentage is niet welvaartstheoretisch te leveren, zoals de auteurs ten onrechte stellen. Over het percentage moet op politiek niveau worden beslist.

De rentevoet heeft natuurlijk niet alleen een nationale, maar ook een internationale dimensie. Rentefluctuaties als gevolg van internationale economische ontwikkelingen kunnen aanleiding geven tot problemen bij de uitwerking van de voorstellen. Waarschijnlijk zal, aanvullend op de beleggingsvoorschriften uit het plan van Schaefer e.a., een flexibel overheidssubsidie-stelsel moeten worden ontwikkeld, waardoor schommelingen in de sociale rentevoet als gevolg van schommelingen in de rentebasis (rente op staatsleningen $-/- 2\frac{1}{2}\%$) worden opgevangen. Bij de zeer sterk gestegen rentevoet van dit moment, zou immers de huuruitkomst voor de vierkamer woning uit het voorbeeld natuurlijk nog steeds lager uitkomen dan een totale doorberekening van de rente op staatsleningen, maar moet deze voor de meeste stadsvernieuwingengebieden absoluut als veel te hoog worden beschouwd in termen van inkomensbeslag. De periodieke aanpassing van het sociale rendement aan rente-ontwikkelingen vereist dus nog steeds een flexibel aanvullend stelsel van object- en subjektsubsidies, wanneer de huurvaststelling op basis van ruimere criteria plaatsvindt. De lastenverlichting voor de overheid zit in het afwijkende sociale rendementspercentage.

Zonder de door Schaefer e.a. geopperde plannen te veroordelen, moet wel worden gewezen op een benedengrens voor de sociale rendementen. Bij het uitvaardigen van de beleggingsvoorschriften op nationaal niveau zal men niet kunnen ontkomen aan politieke besluitvorming over het vigerende verzekerings- en pensioenstelsel. De premiehoogte en betalingsverplichtingen zijn immers zeer nauw verbonden met de rendementsvereisten en bedrijfsvoeringskosten. Wanneer bijvoorbeeld, in het geval van de pensioenfondsen, de huidige bedrijfsvoeringskosten als gegeven worden beschouwd, resten er nog belangrijke beslissingen over de premies en uitkeringen. Een premie-verhoging ter wille van volkshuisvestingsuitgaven op de relatief korte termijn moet binnen het huidige pensioenstelsel als een oneigenlijk middel worden beschouwd; een dergelijke financiering ligt in de huidige situatie veeleer op de weg van het fiskale regime. Kortom, men zal de konsekventies moeten bekijken voor de overblijvende financiële stroom, namelijk de uitkeringen ten gevolge van een min of meer ingrijpende

rendementsverlaging bij gelijkblijvende kosten voor bedrijfsvoering en premiehoogte. In hoeverre de waarde-basis van de pensioenuitkeringen al dan niet zou mogen lijden onder de financiering van overheidsuitgaven van dit moment, vormt een politiek afwegingsknelpunt. Van diverse kanten is op de voorstellen van Schaefer e.a. kritisch gereageerd, omdat de waardevastheid van de pensioenen bijvoorbeeld op de lange termijn op de tocht zou kunnen komen te staan, wanneer het gekorrigeerd rentepercentage aanmerkelijk beneden het inflatiepercentage daalt. De feitelijke ruimte voor dergelijke rendementscorrecties en de gevolgen voor de lange termijn voor de pensioenen zijn onvoldoende doorzichtig. Zal het uiteindelijk niet weer de overheid moeten zijn, die dan de waardevastheid op lange termijn zal moeten garanderen? Wordt zo niet de financieringsproblematiek van dit moment verschoven naar de toekomst? Onze indruk is, dat *bij de huidige organisatie van de pensioenvoorziening in dit land* deze institutionele barrière moeilijk te overbruggen zal zijn. In het bovenstaande hebben wij van zo'n sterk gewijzigde opzet voor het stelsel van pensioenvoorzieningen in ons land echter geabstraheerd. Een soortgelijke argumentatie kan overigens worden gehouden voor de verzekeringsmaatschappijen.

14.3. Beperkte overheidsfinanciën

In de Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing staat dat het totaal aan Rijksbijdragen voor de stadsvernieuwing (uitgedrukt in aangegane verplichtingen met inbegrip van individuele huursubsidies en huurgewenningsbijdragen) van f 1,8 miljard in 1976 tot f 3,4 miljard in 1980 is gestegen.²⁷ Uit de gepresenteerde stijging van de uitgaven voor stadsvernieuwing op de Rijksbegroting is de werkelijke financiële prioriteit voor stadsvernieuwing niet zonder meer af te leiden. Daartoe moeten de diverse subsidie-regelingen uitgesplitst worden naar hun betekenis voor de diverse stadsvernieuwingsbuurten. Dan kunnen we bijvoorbeeld vergelijken welk gedeelte voor stadsvernieuwing is gebruikt en welk elders (een klein gedeelte van de individuele huursubsidie, bijvoorbeeld, wordt uitgekeerd aan bewoners in stadsvernieuwingsgebieden). Deze uitsplitsing zal zeker moeten plaatsvinden gezien de verbreding die de definitie recentelijk heeft gekregen. Wanneer subsidies met name betrekking hebben op sloop/nieuwbouw of ingrijpende verbetering, weten we niet hoe dit zich verhoudt tot het tempo van verval respectievelijk de mate waarin woningen beheerd/onderhouden worden.

Op grond van een aantal alternatieve modellen die betrekking hebben op het beoogde tempo van stadsvernieuwing, worden in de Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing van het Ministerie van VRO ramingen gegeven van de behoeften aan Rijksmiddelen (exklusief leningen) van belang voor de stadsvernieuwing (vgl. de tabel op de volgende pagina). Gekonstateerd wordt dat de grootste verschillen tussen geraamde behoeften en beschikbare middelen volgens de meerjarenramingen bestaan bij de woningwet-nieuwbouw en -vernieuwbouw, de openbare vervoersvoorzieningen, de welzijnsvoorzieningen, de monumentenzorg, parkeren, herindeling openbare ruimte en rioleringswerken.²⁸

Wellicht ten overvloede zij vermeld, dat subsidie-regelingen en begrotingscijfers niet alleen indicatoren vormen van de problematiek, de beleidsinspanningen en de mate van prioriteit voor de stadsvernieuwing. Aanpassingen in de afbakening van bevoegdheden en de organisatorische verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten en in de binnengemeentelijke organisatie, alsmede het beschikbaar stellen van nieuwe juridische instrumenten, kunnen zeer zwaarwegende gevolgen hebben voor het stadsvernieuwingsbeleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor veranderingen in de

²⁷ Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.713, Nrs. 1-2, p. 6, pp. 38/39.

²⁸ Idem, p. 7.

trage gang van zaken rond de relevante wetsontwerpen en de verschaffing van juridisch instrumentarium voor het stadsvernieuwingsbeleid door lagere overheden. Ook is gewezen op de complexiteit van de gemeentelijke organisatie, die voor een deel afhankelijk is van de financieel/bestuurlijke verhoudingen met het Rijk.

Tabel 8. Raming van de behoefte aan rijksmiddelen van belang voor de stadsvernieuwing; totaal overzicht (bedragen x f 1 mln., uitgedrukt in verplichtingen)

Activiteit	Periode 1981—2000		Gemiddeld per jaar	
	model 1	model 2	model 1	model 2
1. Herstel en verbetering ¹	29.700	37.200	1.485	1.860
2. Nieuwbouw ²	24.300	79.900	1.215	3.995
3. Steun aan bedrijven op basis van KSBS ⁵	1.420	1.730	71	86,5
4. Modernisering winkelconcentraties		320		16
5a. Maatregelen m.b.t. hinderl. bedrijven		600 ³		60
5b. Verplaatsing bedrijven om vnl. econom. motieven ⁶		p.m.		p.m.
6. Infrastruc. t.b.v. openbaar vervoer in en om de steden		8.000 ⁴		400 ⁴
7. Verkeersvoorzieningen		1.555 ⁴		78 ⁴
8. Fietsvoorzieningen		269 ^{3 4}		27 ^{3 4}
9. Parkeren voor andere dan woonfuncties		700 ³		70
10. Herindeling/herinrichting openb. ruimten		2.000		100
11. Welzijnsvoorzieningen		425 ⁶		42,5 ⁶
12. BRW-programma 1981—1984		22		5
13. Monumentenzorg		4.520 ⁴		226 ⁴
14. Riolerings		5.500 ⁷		275

¹ Incl. woonhuismonumenten, verbetering woonomgeving, collectieve overdekte parkeervoorzieningen, planvorming en -voorbereiding, tijdelijke huisvesting, verhuis- en herinrichtingskosten; subjectsubsidies en exploitatiesubsidies Woningwet en premies t.b.v. koopsector.

² Incl. verwerving, sloop, openbare werken, collectieve overdekte parkeervoorzieningen, planvorming en -voorbereiding, tijdelijke huisvesting, verhuis- en herinrichtingskosten; subjectsubsidies en exploitatiesubsidies Woningwet en premies t.b.v. koopsector.

³ Ten minste 10 jaar, gerekend vanaf 1981.

⁴ Uitgedrukt in betalingen.

⁵ Verondersteld is dat de KSBS in alle gemeenten van toepassing zal zijn.

⁶ Behoefteraming door (alleen) de 14 ISR-gemeenten voor de periode 1980—1990.

⁷ Dit betreft de totale investering in deze werken die gedeeltelijk ten laste van gemeenten (incl. verfijningsregeling riolerings) en gedeeltelijk van het rijk zullen komen. V & M heeft hiervoor thans een begrotingsbedrag voorzien van f 30 mln. per jaar.

⁸ Te subsidiëren uit z.g. margegeld (Ec. Zaken).

Bron: Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing, Tweede Kamer, zitting 1980—1981, 16.713, nrs. 1—2, tabel 31, p. 58.

Stadsvernieuwingsactiviteiten zijn veel minder afhankelijk van partikuliere financiering dan de volkshuisvestingsfeer in zijn totaliteit en steunen voornamelijk op Rijksleningen (woningwetleningen) en -overdrachten (subsidies). Voor de financiering door de Rijksoverheid van de volkshuisvesting en stadsvernieuwing moeten we in de eerste plaats terecht bij de begrotingsgegevens van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, dat ook belast is met de coördinerende stadsvernieuwingstaak. Uit tabel 9. blijkt dat de specifieke uitgaven voor stadsvernieuwing beperkt zijn. Echter, ook onder posten als 'woningwetwoningen', 'huursubsidies', 'infrastructuur' zitten gelden, bestemd voor de stadsvernieuwing.

Tabel 9. Kerngegevens volkshuisvesting en ruimtelijke ordening

A. Uitgaven ten laste van de begroting van het Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, totaalbedragen en relatief aandeel in de totale Rijksbegroting (in mln. guldens)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Totale uitgaven VRO ¹	3 234	3 579	4 377	5 137	6 211	6 977	7 405	8 320	9 088	10 099	11 327
In % van totale Rijksbegroting	9,3	9,6	10,2	10,1	9,9	9,0	8,6	8,6	8,6	8,8	9,5

¹ Cijfers betreffen ontwerp-begrotingen.

B. Uitgaven VRO naar homogene groepen (in mln. guldens) (cijfers afkomstig uit bijlage 3 Miljoenennota)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Woningweteningen	3 200	3 272	3 107	3 237	3 558	4 236	4 807
2. Huursubsidies	1 642	2 087	2 421	2 753	3 051	3 104	3 445
3. Stadsvernieuwing	426	508	540	576	641	705	646
4. Infrastructuur	158	149	176	259	296	304	335
5. Rijksgebouwdienst	467	567	631	924	970	958	1 061
6. Overige uitgaven	284	342	476	515	503	739	965
Subtotaal	6 177	6 925	7 351	8 264	9 019	10 046	11 259
Wetenschapsbeoefening T.N.O. en Civiele Verdediging	34	52	54	56	67	53	68
Totaal	6 211	6 977	7 405	8 320	9 088	10 099	11 327

C. Aangegane verplichtingen¹

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Woningweteningen	3 382	3 424	2 817	3 789	3 425	5 106	5 369
3. Stadsvernieuwing	431	469	706	914	956	985	964

¹ 1975 t/m 1979 Realisatie.
1979: Bijgestelde begrotingscijfers.

Bron: Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.400, H.XI, nr. 2.

Uiteraard betreft de financiering van de stadsvernieuwing geen zaak van het Ministerie van VRO alleen. Ook de andere departementen, de lagere overheden (en particulieren) leveren bijdragen. Kijken we naar de investeringen, dan financiert het Rijk in grote lijnen de woningwetwoningen, de eigenaar-bewoner de koopwoningen (premiekoop en ongesubsidieerd) en de belegger de premie-huurwoningen. Na 1970 is er een sterke stijging van de investeringen in renovatie. In 1970 is het aandeel daarvan in de totale investeringen in woningen nog maar 3%; in 1978 is dit al opgelopen tot 15%.²⁹

Volgens het EIB vertonen de aandelen voor de volkshuisvesting van de Rijksoverheid in de laatste decennia een sterk afwisselend beeld: perioden van relatief scherpe stijgingen worden afgewisseld met dalende percentages. Na 1971 beweegt het aandeel van de volkshuisvestingsuitgaven in het totaal der Rijksuitgaven zich enigszins stabiel rond de 8%. Voor het wisselende verloop van de volkshuisvestingsuitgaven zijn de leningen voor de bouw van woningwetwoningen in hoge mate bepalend. Men zou in navolging van het EIB van een periodieke herontdekking van de woningnood kunnen spreken. Dit zal ook samenhangen met het gebruik van de bouwsector in het kader van het conjunctuurbeleid.³⁰

²⁹ Conijn, J. B. S. e.a., 1980, o.c., pp. 138-139.

³⁰ Idem, pp. 34-39.

Gezien de eigenschappen van de bewoners van de oude wijken ('beknotte stadsbewoners') ligt het voor de hand dat we ons bij het financieringsvraagstuk vooral concentreren op de woningwet-sektor. Een zeer omvangrijk gedeelte van de nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden zal immers met behulp van de woningwetleningen moeten worden gefinancierd, wil er sprake zijn van medewerking van de betrokken bewoners. Knelpunten in de verschaffing van woningwetleningen zullen grote gevolgen hebben voor de voortgang van de nieuwbouw-delen uit het stadsvernieuwingsproces. In principe ligt het voortouw sinds 1969 in de woningwetbouw bij de korporaties en niet bij de gemeente. Sinds die tijd mogen de gemeenten slechts bouwen wanneer de korporaties het op de een of andere manier laten afweten. Volgens het EIB heeft de door de wetgever beoogde zelfstandigheid van korporaties nauwelijks geleid tot een minder afhankelijke positie van de overheid. Dit komt vooral tot uitdrukking in de goedkeuringsprocedures bij nieuwbouw of verbouw. Voor de financiering van de woningwet-sektor zijn de korporaties, net als de gemeenten, geheel aangewezen op het Rijk. De gemeenten funktioniëren in principe slechts als doorgeefluik, maar beschikken wel over (repressief) toezicht op de korporaties wat betreft de opdrachtverlening buiten de woningbouw. Feitelijk is de gemeentelijke invloed groter. De meeste korporaties opereren binnen één gemeente en het is vooral de gemeente die beschikt over een aantal procesbenodigdheden bij woningwetbouw in de sfeer van planning, financiering, of grond(-verwerving). Vooral grote gemeenten hebben contact met meer korporaties en zullen in bepaalde omstandigheden niet aarzelen zelf woningbouw te plegen. Volgens het EIB blijft er een overheersende rol van de gemeente bij de initiatiefname tot woningwetbouw.³¹

De studie van het EIB over de financiering van investeringen in bouwwerken geeft aanleiding tot zeer pessimistische verwachtingen rond de ontwikkeling van de woningwetleningen. Een dalende trend is al enige tijd zichtbaar. In de eerste helft van de jaren zestig stijgt het aandeel van de woningwetleningen. Hoogtepunten uit de zestiger jaren zijn 1965 (waarin de woningwetleningen 90,1% uitmaken van de functionele uitgaven voor volkshuisvesting) en 1967 (9,9% van de totale Rijksuitgaven). Voor 1978 zijn deze cijfers voor de aandelen van woningwetleningen drastisch teruggelopen: 3,4% van de Rijksuitgaven resp. 44,4% van de functionele uitgaven voor volkshuisvesting.³²

Het stijgingstempo van leningen voor de nieuwbouw van woningwetwoningen wordt bepaald door de stijging van de stichtingskosten van de woningwetwoningen en de stijging van de liquiditeitstekorten. Des te groter de investeringskosten per woning zijn, des te minder woningen er uiteraard kunnen worden gebouwd. Alleen wanneer de trend om steeds duurdere woningen te bouwen wordt omgebogen, resp. wanneer de stichtingskosten minder sterk stijgen dan de bruto nationale produktie, zal bij dezelfde aantallen het beslag geleidelijk verminderen.³³

De stijging in de liquiditeitstekorten hangt samen met het stelsel van de dynamische kostprijshuren. Berekeningen van het EIB³⁴ laten zien dat zelfs onder zeer gunstige omstandigheden bij gelijkblijvende aantallen woningwetwoningen het beslag van de leningen voor de woningwet (waarmee ook de liquiditeitstekorten worden afgedekt) enorm toeneemt. Deze sterke stijgingen zullen steeds meer een bedreiging voor de financiering van nieuw te bouwen woningen vormen. Een sterk gestegen rentevoet verscherpt de afwegingsproblematiek tussen stijgende vaste verplichtingen in verband met reeds gebouwde woningen en nieuwe investeringen in woningwetwo-

³¹ Deze alinea is beschreven op grond van Weeda, K. A., 1980, o.c., pp. 71-75, 83, 89.

³² Conijn, J. B. S. e.a., 1980, o.c., p. 164.

³³ Idem, par. 7.3.

³⁴ Idem, pp. 166-168.

ningen. Het EIB³⁵ laat bovendien zien dat er binnen de Rijksuitgaven een verschuiving heeft plaatsgevonden door de bijzonder sterke stijging van de inkomensoverdrachten, waardoor eveneens investeringen c.q. woningwetleningen voor nieuwe woningen in de knel komen. De object- en subjektsubsidies stijgen sterk. Door deze sterk gestegen lopende uitgaven is de kapitaalrekening (waaronder woningwetleningen) in het totaal der uitgaven van volkshuisvesting gedaald, van ca. 85% in de jaren zestig, tot 55% in 1978. Een ongewijzigd subjektsubsidie- en objektsubsidie-stelsel en een hoog woningwet-programma vereisen dat de aandelen voor de begroting van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening in de nabije toekomst zowel in termen van de kapitaalrekening als van de lopende rekening, vrijwel ongelimiteerd moeten kunnen stijgen. De indicatieve extrapolaties van het EIB maken de trends in de diverse uitgavenkategorieën zichtbaar. Voor een gedetailleerd inzicht in de tendensen verwijzen we naar deze publikatie.

Het systeem van de dynamische kostprijshuren is er dus niet in geslaagd het beslag op het overheidsbudget te beperken, zoals in de bedoeling lag. Inklusief de liquiditeitstekorten bedragen, volgens het EIB, de subsidies na enkele jaren weer meer dan de helft van de kostprijs. Het EIB noemt als belangrijkste oorzaken het niet aanpassen van het structureel te laag geachte huurniveau van de voorraad en het niet met de kostenstijgingen in de pas laten lopen van de huurverhogingen. Bovendien is het nieuwe huursysteem niet meer gericht op het geleidelijk afbreken van subsidies.³⁶ De voorstellen van het EIB³⁷ moeten voorkomen dat de woningwetleningen voor nieuwe woningen in de knel komen door het gekombineerde explosieve resultaat van het huidige huur- en subsidiestelsel en de vigerende toepassing van de dynamische kostprijsuur. Achtereenvolgens noemt het EIB als mogelijkheden: een vermindering van de aantallen gesubsidieerde nieuwbouwwoningen en renovaties, een beperking van de stijging van de stichtingskosten tot het niveau van de inflatie en een structurele en blijvende aanpassing van het huurniveau aan de kosten.

Doorvoering van het eerste en het derde voorstel in de stadsvernieuwing zal leiden tot een stagnatie als gevolg van verzet van bewoners tegen de zeer hoge huren, zoals dat nu al bij de 2½%-regeling voor de renovatie-huren merkbaar is. De stichtingskosten van een woning in de stadsvernieuwing vormen een complex geheel. Een plafond in de stijging van de stichtingskosten van woningen in deze gebieden is door de bijzondere omstandigheden waaronder gebouwd moet worden, oneigenlijk, omdat de kostenfactoren van geval tot geval sterk kunnen verschillen. Op voorhand kan voor de stijgingen in de stichtingskosten niet zonder meer een bovengrens in de vorm van het inflatiepercentage worden vastgelegd. Dergelijke strikte normen leiden tot voortdurende onderhandelingen tussen gemeente en goedkeurende instanties en stagnatie in het stadsvernieuwingsproces. De aanbevelingen van het EIB zijn echter gericht op de volkshuisvesting in zijn algemeenheid en niet bedoeld voor de stadsvernieuwingsproblematiek. Wij hebben met de konsekwenties voor de stadsvernieuwingsgebieden van de voorstellen alleen maar willen aangeven dat een uitzonderingspositie van deze gebieden bij eventuele invoering nodig zal zijn, wanneer men een ingrijpend stadsvernieuwingsprogramma niet wil laten stagneren als gevolg van het verzet van de betrokken 'beknotte stadsbewoners'.

Een volgende mogelijkheid om de druk op de woningwetleningen en daardoor op de woningwetbouw te verminderen, wordt door het EIB³⁸ en door Krijnen³⁹ gezocht in de berekeningswijze van de structurele begrotingsnorm.

³⁵ Conijn, J. B. S. e.a., 1980, o.c., Hoofdstuk 8.

³⁶ Idem, p. 197.

³⁷ Idem, p. 198.

³⁸ Idem, par. 7.6.2.

³⁹ Krijnen, J. B. M., *Begrotingsbeleid en volkshuisvesting*. In: Economische en Statistische Berichten (ESB), 66e jaargang, No. 3299, 1 april 1981, pp. 318-321.

Naar hun mening moeten woningwetleningen niet meer worden meegerekend bij de berekening van het structurele begrotingstekort. In de huidige situatie worden deze leningen naar hun mening ten onrecht dubbel getoetst: door het prijsmechanisme (daar de veranderingen in de rente worden doorberekend) en door het budgetmechanisme (waarbij de leningen worden afgewogen tegen andere kollektieve uitgaven). Aangezien de Rijksoverheid bij de woningwetleningen meer een 'bankiersrol' vervult, willen het EIB en Krijnen deze uitgaven niet zien als 'echte kollektieve uitgaven'. Echte kollektieve uitgaven kunnen volgens deze auteurs niet via zo'n prijsmechanisme worden afgewogen.

Door de relevantie van woningwetwoningen voor de berekening van het structurele begrotingstekort ontstaat een tendens om woningwetwoningen te vervangen door woningen in de particuliere sektor, daar deze niet ten laste komen van de begrotingsruimte. Volgens het EIB heeft het Rijk veelvuldig niet de verleiding kunnen weerstaan om voor zichzelf ruimte te scheppen op de begroting, zonder dat bij de structurele begrotingsnorm rekening werd gehouden met het grotere beslag dat de particuliere woningbouw legde op de kapitaalmarkt. Het EIB geeft voorbeelden van recente 'pseudobezuinigingen', waarbij begrotingsruimte is verkregen door de financiering geheel via de kapitaalmarkt te laten lopen, in plaats van de weg van de woningwetleningen te bewandelen.⁴⁰

Krijnen geeft voorbeelden van 'lekken' in de begroting van Volkshuisvesting door de invoering van het dynamische kostprijsuur-stelsel, in vergelijking tot het oude stelsel. Hogere huurstijgingspercentages, hogere rentelasten en recentelijk het woningwetprogramma met premiehuur-A-woningen belasten de begroting van Volkshuisvesting met objectsubsidies en de financiering van liquiditeitstekorten, terwijl de baten bij Financiën naar de algemene middelen toevloeien.⁴¹ Volgens Krijnen moeten de inkomsten en uitgaven voor investeringen in de woningwetbouw worden gescheiden van de overige uitgaven, ten einde meer samenhang in het beleid te krijgen. De woningwetleningen, waaronder liquiditeitstekorten met rente en aflossingen van die leningen, dienen apart te worden vermeld. De voordelen die optreden wanneer woningwetleningen niet langer relevant zijn bij de berekening van het structurele begrotingstekort, vat Krijnen als volgt samen:

- aan de investeringen in de woningbouw wordt prioriteit gegeven boven collectieve uitgaven. Dit is gezien het gewenste niveau van de investeringen in bouwwerken noodzakelijk. Zowel de werkgelegenheid als de volkshuisvesting worden daarmee gediend;
- doordat de rentebaten, de afschrijvingen en de woningwetleningen samen als aparte groep worden beschouwd, kunnen deze inkomsten en uitgaven worden afgewogen aan de ruimte voor investeringen in bouwwerken op de kapitaalmarkt. De liquiditeitstekorten zetten niet meer de overige volkshuisvestingsuitgaven onder druk, maar kunnen uit de rentebaten gefinancierd worden. De rentebaten die ontstaan doordat renten aan de liquiditeitstekorten en aan de stichtingskosten worden toegerekend, kunnen niet meer besteed worden aan andere Rijksuitgaven;
- de premiehuur-A-woningen kunnen via de begroting worden gefinancierd. Dit levert besparingen op voor de collectieve sector. Deze besparingen ontstaan doordat de objectsubsidies zullen verminderen;
- als alle inkomsten en uitgaven van woningwetleningen afzonderlijk worden geboekt zouden de middelen ten behoeve van woningwetleningen voor een gedeelte direct uit de betreffende inkomsten gefinancierd kunnen worden. Voor het tekort kunnen door de overheid speciale staatsleningen ten behoeve van de woningwetbouw worden aangetrokken.⁴²

Het voordeel van deze meer integrale benadering van de moeilijke afwegingen binnen de volkshuisvesting moet worden benadrukt. Voor een deel hebben de voorstanders waarschijnlijk gelijk vanuit hun theoretische definiëring van 'echte kollektieve uitgaven'. Uit 2.2. blijkt, dat wij het begrip

⁴⁰ Conijn, J. B. S. e.a., 1980, o.c., pp. 171-172.

⁴¹ Krijnen, J. B. M., 1981, o.c., p. 320.

⁴² Idem, p. 321.

kollektief goed op een enigszins andere manier interpreteren. Dit heeft wel gevolgen voor de wijze, waarop moet worden besloten.

Ook de volkshuisvestingsfeer zal zich niet kunnen onttrekken aan het overheidsbeleid op de kapitaalmarkt. De totale ruimte voor aanwendingsmogelijkheden zal er naar onze mening niet door worden vergroot. De vraag of een bepaald kompartiment uit die kapitaalmarkt naar de volkshuisvesting moet, blijft binnen hetzelfde totaalvraagstuk. De krapte op de kapitaalmarkt en het recente zeer intense overheidsoptreden daarop laten zien dat er een enorme spanning bestaat. De voorstellen om de uitgaven voor woningwetwoningen buiten de berekening van het structurele begrotingstekort te houden, lijken daarmee vooral geïnspireerd door sektorspecialisten die proberen hun eigen sektor buiten schot te krijgen. De inmiddels niet meer relevante volkshuisvestingsleningen concurreren immers op de kapitaalmarkt met de aanwendungen van particulieren en met de dekking van de budgettekorten op de overige overheidsuitgaven. Het uitzonderen van de woningwetleningen van de begrotingsnorm leidt tot een hoge prioriteit voor woningwetbouw. In feite zondert men hiermee een deel van de Rijksinvesteringen af van de andere uitgaven. Overigens kan dit niet zonder gevolgen voor de lopende uitgaven, wanneer we uitgaan van een min of meer ongewijzigd huur- en subsidiebeleid. De besluitvorming over woningwetleningen op de kapitaalmarkt belasten dus ook andere overheidsuitgaven. Gezien de sterke kollektieve trekken van investeringen en subsidiëringen in woningbouwprojekten ligt het naar onze mening meer voor de hand om de voorrang voor de woningwetbouw niet langs deze technische weg te laten plaatsvinden, via de berekening van de structurele begrotingsnorm, maar door expliciete politieke prioriteitstelling. Dit kan eveneens geschieden binnen een visie op het gewenste overheidsbeslag op de kapitaalmarkt en het volkshuisvestingsaandeel daarbinnen. Wel moet er voor worden gepleit om het totale volkshuisvestingsaandeel in de beschouwing te betrekken (inklusief woningwetbouw, premiehuur, premiekoop en particuliere sektor), om de prioriteiten binnen het beslag van de volkshuisvesting op de kapitaalmarkt zichtbaar te kunnen maken. Hiermee worden eveneens 'pseudo-bezuinigingen' zichtbaar gemaakt en wordt de beleidsintegratie over de categorieën woningen bevorderd.

Net zoals in 14.2.2., moet deze theoretische gedachtengang worden gerelativeerd met een verwijzing naar de praktische gang van zaken. De schotten binnen Rijksmiddelen als gevolg van institutionele claims maken het onmogelijk dat middelen middels een vrije afwegingsprocedure naar stadsvernieuwing of volkshuisvesting gaan. De meer verholde prioriteitstelling in het geval dat de woningwetleningen niet langer relevant zijn, vormt één van de mogelijkheden om een hoge prioriteit voor stadsvernieuwing of volkshuisvesting ook feitelijk te realiseren.

Tenslotte moet er, in het verlengde van Hoofdstuk 2, nogmaals op worden gewezen dat de integratieproblematiek van de stadsvernieuwing veel omvangrijker is dan de door Krijnen beoogde integratie op het volkshuisvestingssterrein. Met de integratie in de volkshuisvestingssector is de stadsvernieuwing wel gebaat, maar blijft de integratie met andere sectoren onverminderd noodzakelijk.

14.4. Wat kost stadsvernieuwing nu eigenlijk?

14.4.1. Inleiding

Om de werkelijke financiële prioriteit van stadsvernieuwing te kunnen beoordelen, is het onder andere nodig te bepalen wat stadsvernieuwing nu werkelijk kost. De kosten voor stadsvernieuwing moeten worden afgezet tegen hetgeen met ervoor terugkrijgt: de baten in de stadsvernieuwing beperken zich niet tot aantallen woningen, maar strekken zich uit tot bredere doelstellingen, die verbonden zijn met de visie op de grote stad. Verder gaat stadsvernieuwing meestal samen met allerlei extra sociale doelstellingen, gezien de bevolkingsgroepen waar dit beleid zich op richt.

Daarom zou het, mede gezien de door ons in Hoofdstuk 3 centraal gestelde problematiek, zinvol zijn om de 'kosten' voor stadsvernieuwing af te zetten tegen alternatieve opties, zoals in-, aan- en uitbreiding. Tevens moeten de subsidie-bedragen van de (Rijks)overheid toegerekend worden naar profiterende bevolkingscategorieën.

De stadsvernieuwingsproblematiek verschilt per buurt sterk. Bovendien wijzigen situaties zich snel en oplossingen variëren afhankelijk van de voorkeuren van de betrokken instituties in een buurt. Dit maakt een vergelijking van de kosten en baten van verschillende soorten stadsvernieuwingsplannen en van stadsvernieuwingsplannen met in- en uitbreidingsplannen zeer moeilijk. Veel vergelijkende studies hieromtrent zijn dan ook tot nu toe niet gepubliceerd. Te noemen zijn een Vooronderzoek Kosten Stadsvernieuwing van de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO)⁴³, waar de kosten van plannen in vijf stadsvernieuwingsbuurten met elkaar worden vergeleken, en een studie van S. Idema⁴⁴ naar de financiële aspecten van stadsuitbreiding en -inbreiding in de gemeente Delft.

14.4.2. Problemen bij kostenkalkulatie

Een eerste complicerende factor voor vergelijking wordt gevormd door de ontwikkelingen in de stichtingskosten van woningen. Deze kosten variëren in de tijd en afhankelijk van het feit of er sprake is van woningwet-, premie-sektor- of vrije-sektorwoningen (vgl. Tabel 10).

Tabel 10. Gemiddelde bouwsom per woning (in guldens, excl. BTW, in prijzen van 1979)

Jaar	Woningwet	Premie	Vrije sector
1975	62.635	78.584	131.574
1976	64.729	82.686	141.472
1977	67.459	90.433	154.222
1978	69.597	91.168	159.185
1979	68.265	88.240	154.755

Bron: Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16.400, Hoofdstuk IX, nr. 14, p. 5/CBS.

Ook is er sprake van regionale verschillen in de bouwkosten. Zo varieerden in 1979 de gemiddelde stichtingskosten van woningen per provincie van f97.841,- in Noord-Brabant tot f107.116,- in Zuid-Holland.⁴⁵

Wanneer deze kosten nog verder ruimtelijk toegespitst worden, dan zullen de verschillen waarschijnlijk nog groter zijn: de pands- of clusterwijze bouw of verbouw van woningen in een dicht verstedelijkt gebied zal tot veel hogere grond- en bouwkosten aanleiding geven dan bloksgewijze bouw in uitbreidingsgebieden (gesteld natuurlijk dat de woningen qua omvang vergelijkbaar zijn). Als oorzaken van duurder bouwen in verstedelijkte gebieden worden genoemd:

- ongunstiger produktieomstandigheden (gebrek aan ruimte op bouwplaats, smalle toevoerwegen, stagnaties);
- de projekten zijn vaak verdeeld over meer lokaties (verplaatsing kraan, weinig opslagruimte leidt tot extra overslag met kleine/halve hoeveelheden);
- voorkoming verzakking of scheuring van omgeving (speciale voorzieningen, heien);

⁴³ Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, Vooronderzoek kosten stadsvernieuwing. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1980.

⁴⁴ Idema, S., *De financiële aspecten van stadsuitbreiding en -inbreiding*. (Delft, uitgave van de Gemeente Delft) 1980.

⁴⁵ Memorie van Toelichting op de Begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16.400, Hoofdstuk XI, Nr. 2, p. 47.

- diefstal of vernielingen tijdens de bouw in binnensteden groter (noodzaak van afrastering, wacht);
- eisen aan het ontwerp (groot aantal typen, samen met andere voorzieningen, hoek-, paswoningen, aanpassing architectonische vorm aan omgeving).⁴⁶

Een probleem blijft waar de kostenverschillen nu precies het gevolg van zijn. Op grond van berekeningen konkludeert het Ministerie van VRO dat een deel van de stijging van de bouwkosten van woningen toegeschreven moet worden aan een kwaliteitsverbetering (zonder overigens het exakte deel te kunnen afbakenen).⁴⁷

Een en ander heeft ook consequenties voor het ramen van de stichtingskosten van woningen en van de kosten voor andere voorzieningen. Hogere kosten dan geraamd kunnen in latere instantie gevolgen hebben voor een sluitende exploitatie-opzet of voor de uitvoering van projecten, voor de huren, of voor afspraken tussen gemeenten en Rijk omtrent subsidiëring. Vandaar ook dat gemeenten bij moeilijke projecten, over het algemeen stadsvernieuwingsprojecten, bij het Rijk op garantie- respectievelijk vergelijkingshuren aandringen, om zich onder andere te verzekeren tegen de consequenties van tegenvallende kostenontwikkelingen.

Van den Bosch⁴⁸ wijst in het kader van een evaluatie van een stadsvernieuwingsproject in Den Helder op een sterke onderschatting van de gemaakte kosten. Als reden noemt hij in de eerste plaats de stijging van de verwachte verwervingskosten van woningen en particuliere bedrijfspanden.

In tien jaar tijd, dat wil zeggen van 1969 tot 1979, is de gemiddelde prijs van de aangekochte woningen gestegen van f 5.000,- naar f 50.000,- (niet geïndexeerd). Als oorzaken hiervan noemt Van den Bosch de prijsopdrijving die verbonden is met het stadsvernieuwingsproces zelf (bij de start op grond van een beperkte particuliere speculatie; tijdens de rit omdat woningen die als vervanging dienen voor de te slopen woningen, juist als gevolg van de stadsvernieuwingsactiviteiten een hogere dan hun oude waarde terugkrijgen), het wegvallen van een deel van de vroegere vervangingsmarkt en het uitstellen door de gemeente van de aankoop van duurdere woningen (zo weinig mogelijk renteverliezen en een start met de slechtste woningen).

Een tweede reden, die minder ingrijpend is dan de ontwikkelingen bij de verwervingskosten, wordt gevormd door de stijging van de kosten voor verbetering van de woningomgeving (herbestraten, groenvoorziening, straatverlichting).

Volgende kostenverhogende factoren betreffen de kosten van financiering: in 1974 geraamd op f 2.700.000,-; in 1979 wordt uitgegaan van f 10.000.000,-. Als oorzaken van deze forse verhoging noemt Van den Bosch de veel hogere rentepercentages en het vertraagd ontvangen van subsidies, enerzijds door zeer traag reageren van de Rijksoverheid op subsidie-aanvragen (vertragingen van meer dan een jaar zijn geen uitzondering), anderzijds door vertragingen in de uitvoering (onder andere door 'sloopverboden' door de buurt en door Kroonberoepen).

Tenslotte zijn er stijgingen in de managementkosten, die voornamelijk bestaan uit een doorberekening van bijdragen van gemeentelijke diensten.

14.4.3 Kostenverschillen per stadsvernieuwingsbuurt

De Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam heeft getracht de kosten voor stadsvernieuwing in een vijftal projecten

⁴⁶ Meijs, H. & J. Verschuren, *Bouwen in binnenstad Arnhem brengt 40% hogere kosten mee*. In: *Bouw*, No. 14/15, 5/19-7-1980, pp. 27-30.

⁴⁷ Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Rijksbegroting voor het jaar 1981*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.400, Hoofdstuk XI, Nr. 13, p. 11.

⁴⁸ Bosch, G. J. van den, *Kosten en opbrengsten van stadsvernieuwing*. (N.E.I., Rotterdam) Jubileumcongres 1979, pp. 9-14.

(Oostelijk stadsdeel I in Alkmaar, Projekt Abstede in Utrecht, Projekt Binnenstad Oost I in Groningen, Projekt Oranjeplein en omgeving in Den Haag en Projekt Geerweg in Delft) met elkaar te vergelijken.

Een groot aantal factoren die in het Rapport zelf vermeld staan, leiden ertoe dat de projecten nauwelijks financieel vergelijkbaar zijn. Vermeld worden onder andere⁴⁹ de onmogelijkheid om alle bruto geldstromen (Rijksbijdragen en -leningen) die betrekking hebben op verbetering en nieuwbouw van woningen en bedrijven, te inventariseren, m.n. wat betreft de (partikuliere) woningverbetering. De onderhouds- en exploitatieverschillen zijn buiten beschouwing gelaten, spill-overeffecten zijn nauwelijks verwerkt. De kosten voor planvorming, begeleiding en voorlichting zijn voor een deel op basis van oppervlakteverhoudingen toegedeeld. Alle in het verleden gemaakte kosten konden niet worden opgespoord. Er is met ramingen gewerkt (met vermoedelijk de grootste gevolgen voor de aankooprijzen) en er zijn indexeringsproblemen. Rentekosten en -opbrengsten zijn achterwege gelaten. Naast deze meer 'meet-technische' factoren, zijn de activiteiten in de gebieden zo verschillend, dat op grond daarvan al een vergelijking nauwelijks mogelijk is. Sterke afwijkingen treden op door riolerings- en bijzondere openbare werken, de omvang van het project, de hoeveelheid woningverbetering tegenover sloop/nieuwbouw, de eventuele verplaatsing van grote bedrijven, het al dan niet bouwen van diverse openbare gebouwen, de noodzaak van verwerving, etc. Harde en gedetailleerde conclusies mogen dan ook niet worden getrokken.⁵⁰

In het rapport wordt gemeld⁵¹ dat geen aandacht is geschonken aan de verschillen per project, die veroorzaakt worden door:

- efficiency-verschillen;
- kwaliteitsverschillen ten aanzien van gerealiseerde voorzieningen en voorbereiding en organisatie van het stadsvernieuwingsproces;
- verschillen door andere fasering van de werkzaamheden of door stagnatie in de uitvoering;
- verschillen van administratieve aard, zoals opslagpercentages voor openbare werken;
- regionale loon- en prijsverschillen;
- verschillen in hardheid van de geraamde bedragen.

Dit betekent dat onderzoek naar de oorzaken van verschillen tussen de projecten achterwege is gebleven. Dit geldt niet alleen voor bovengenoemde elementen, maar ook bijvoorbeeld voor verschillen in doelstellingen, in gekozen bestemmingen, in betrokkenheid en invloed van instituties buiten de gemeentelijke overheid, in democratische procedure, organisatie van het ambtelijk apparaat, en de aanwending van juridisch instrumentarium. Door de sterke nadruk op het zoeken naar kostenverschillen is een vergelijking op dergelijke punten achterwege gebleven.

14.4.4. Kostenverschillen bij in- of uitbreiding

Het is de bedoeling dat op termijn de kosten van stadsvernieuwingsprojecten vergeleken gaan worden met de kosten voor groeikernen. Viersen stelt dat 'stadsvernieuwing goedkoper is dan men denkt'. Hij bedoelt hiermee dat aan het alternatief (de voortgezette suburbanisatie, de gestage uittocht van bewoners en bedrijven naar de rand van de grote agglomeraties en naar de kernen op het platteland) wel veel geld wordt uitgegeven.⁵² Dit wijst op de noodzaak om de kosten voor stadsvernieuwing te vergelijken met die voor alternatieve oplossingen. Op voorhand moet aangetekend

⁴⁹ Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 1980, o.c., pp. 8-13.

⁵⁰ Vergelijk ook Hagendoorn, T. J. A., *Kosten van stadsvernieuwing*. In: Openbare Uitgaven, jaargang 1981, Nr. 2, pp. 82-90.

⁵¹ Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 1980, o.c., p. 25.

⁵² Geciteerd via Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, *Stadsvernieuwing*. (Van Gorcum, Assen) 1979, p. 92.

worden dat het natuurlijk niet alleen en met name de kosten mogen zijn, die beslissen over de projektkeuze. Visie op stad en omgeving, doelstellingen op volkshuisvestingsterrein en in de sociale sfeer, moeten uiteindelijk de beleidsrichting bepalen en de kostenafweging moet daaraan ondergeschikt zijn. Dat neemt niet weg dat kostenvergelijkingen zinvol zijn, zeker als ze 'vooroordelen' omtrent de financiële haalbaarheid van bepaalde alternatieven kunnen wegnemen.

In Delft is door S. Idema een kostenvergelijking gemaakt tussen een in- en een uitbreidingsalternatief. In het voorgaande is al opgemerkt dat de stichtingskosten voor een woning in een stadsvernieuingsgebied over het algemeen veel hoger liggen (zeg anderhalf keer zo hoog), dan voor een woning in uitbreidingsgebieden. Dit zegt echter niets over de kosten voor andere activiteiten, zoals die met betrekking tot de woonomgeving. Idema constateert verschillen in beheerskosten van de twee alternatieven op de volgende beleidsterreinen: algemeen beheer, openbare veiligheid, volksgezondheid, volkshuisvesting, openbare werken, onderwijs/kultuur/recreatie, sociale zorg en maatschappelijk werk, openbaar vervoer en gemeentebedrijven.⁵³

Op grond van deze vergelijking komt hij tot veel lagere beheerskosten bij het inbreidings- dan bij het uitbreidingsalternatief. In zijn 'case' zijn de beheerskosten van het inbreidingsalternatief zelfs lager dan de grondkosten van het uitbreidingsalternatief. Dit verschil denkt Idema⁵⁴ vooral toe aan bij het inbreidingsalternatief aanwezige reserve-kapaciteit aan hoofdwegen, kruispunten, rioleringen, elektriciteit, gas- en waterleidingen, onderwijs- en welzijnsvoorzieningen en openbaar vervoer. Bepaalde voorzieningen zijn in het verleden ruim bemeten, o.a. omdat bewust rekening is gehouden met de groei van het gebruik. Extra reserve-kapaciteit ontstaat door het teruglopen van de bevolkingsomvang in een bepaalde wijk ten gevolge van gezinsverdunding. Uiteraard is de aanwezige reservekapaciteit niet oneindig groot. Een goed inzicht in drempels en limieten lijkt belangrijk voor het uitwerken van verdichtingsniveaus. Overigens zal een integrale

⁵³ Idema, S., 1980, o.c., Bijlagen I t/m III en onderstaande korte samenvatting van kostenposten voor het in- resp. uitbreidingsalternatief.

Inbreidingsalternatief:

- 1 - algemeen beheer;
- 2 - openbare veiligheid: extra onderhoud verkeersvoorzieningen;
- 4 - volkshuisvesting: meer werk voor Bouw- en Woningtoezicht;
- 5 - openbare werken: onderhoudskosten extra bestrating en riolering, plantsoenen, reinigingsdienst (dit speelt minder, omdat loopafstand bepalend is);
- 6 - onderwijs: evt. extra schoolcapaciteit op te vangen in bestaande scholen?
- 7 - welzijn: gebruik bestaande voorzieningen voldoende?
- 8 - openbaar vervoer: voldoende buscapaciteit?
- 9 - gemeentebedrijven: maximum in belasting netten bereikt? zijn aanpassingen nodig?

Uitbreidingsalternatief:

- 1 - algemeen beheer: wijkvoorlichting;
- 2 - openbare veiligheid: extra politie-surveillance; verkeerslichten en -installaties; uitbreiding aantal brandkranen; aanrijplaatsen voor brandweer; openbare verlichting;
- 3 - volksgezondheid: gezondheidscentrum; rattenbestrijding bij extra veel water;
- 4 - volkshuisvesting;
- 5 - openbare werken: onderhoud wegen, straten en pleinen; wandelplaatsen en plantsoenen; bruggen en overzet-veren; riolen en pompen; havens, grachten en beschoeiingen; gemeentereiniging; karteren door afdeling landmeting;
- 6 - onderwijs;
- 7 - welzijn: bibliotheek, wijkakkommodatie, sportzaal, waterspeeltuín annex kinderboerderij, wijkgezondheidscentrum, speelplaatsen, trapvelden; sociale zorg;
- 8 - openbaar vervoer: uitbreiding busnet;
- 9 - gemeentebedrijven: uitbreiding hoofdnet-voorzieningen (elektriciteit, gas, water).

⁵⁴ Idema, S., 1980, o.c., p. 25.

afweging moeilijk blijken door de verkokerde organisatie van de diensten of bedrijven. Zeker voor het inbreidingsalternatief zal gelden dat niet alle betrokken diensten op hetzelfde moment de aanwezige overcapaciteit willen of kunnen invullen ten gunste van andere prioriteitenschema's en organisatiestructuren.

Dit hangt ook nauw samen met de wijze waarop de diensten en bedrijven de financiën voor hun activiteiten ontvangen.

14.4.5. Kostenverschillen en subsidiëring

In het voorafgaande is al een aantal malen gewezen op de moeilijkheden bij het vergelijken van kosten van alternatieven, die ontstaan door Rijkssubsidieregelingen. Deze regelingen kunnen verschillend uitwerken in het kader van de financiering door de Gemeente van de activiteiten van een stadsvernieuwingsplan en in de richting van individuele subsidiëring met betrekking tot de woning. In het eerder genoemde SEO-onderzoek⁵⁵ staan een aantal kosten-afwijkingen die afhankelijk zijn van verschillen in of onzekerheid over de Rijkssubsidiëring. Tussen het formuleren van algemene uitgangspunten voor een gebied en volledige realisatie van het stadsvernieuwingsplan zitten minstens 10 jaar. In het SEO-onderzoek wordt de verwachting uitgesproken dat de onderhandelingen over de aard en de hoogte van de Rijksbijdrage, evenals de aanzienlijke netto-kosten die in de meeste gevallen voor de Gemeente resterend, daarbij een rol van betekenis spelen. Voorbeelden daarvan zijn:

- de onzekerheid over de vergoeding van rioleringskosten vanuit het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne;
- de hoge netto kosten ten gevolge van onrendabele gemeentelijke investeringen voor verbetering van woningen, gekoppeld aan de hoge opbrengsten voor een gemeente, die kunnen resulteren uit verkoop en uitgifte van onroerend goed in het geval van nieuwbouwactiviteiten;
- geen ISR-gelden voor restauratie van historische stoepen, voor een deel van rioleringskosten, kosten van een voetgangerstunnel en een aanzienlijk deel van de vernieuwingskosten;
- stichtingskosten van een sporthal, gezondheidscentrum en kindercentrum voor rekening van de Gemeente;
- geen subsidies voor externe projectleiders en opbouwwerk;
- exploitatiekosten van onroerend goed vóór funktieverandering en sloop en kosten voor steun aan ondernemers, o.a. in verband met verplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven;
- verschillen ten gevolge van kosten van bijzondere openbare werken en extreem lage verwervingskosten.

14.4.6. Woonlastenverdeling en subsidiëring

De subsidie- (en premie-)regelingen van de overheid kunnen ook verschillend uitwerken voor diverse bevolkingscategorieën en daarmee indirect gemeentelijke plannen sturen. Zo kan men zich afvragen wat het Rijk bijdraagt respectievelijk subsidieert, in diverse categorieën woningbouw. Hierbij zouden ook de financiële consequenties voor de schatkist betrokken moeten worden, die verbonden zijn met de mogelijkheden van hypotheek-aftek.

Van de subsidie-toezeggingen tot en met september 1980 voor de onderscheiden categorieën woningen beliep volgens het Ministerie van VRO de (voorlopig) gemiddelde eerste jaarlijkse bijdrage zoals aangegeven in het volgende overzicht:

⁵⁵ Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 1980, o.c., pp. 45 e.v., met name p. 66.

Tabel 11.

Categorie	1e jaarijke bijdrage
– woningwetwoningen	f 3682
– premiehuurwoningen	f 3820
– korporatie-A-woningen	f 3808
– omgezette koop- in huurwoningen	f 4758

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16.400, Hoofdstuk XI, nr. 13, p. 13.

In meer algemene termen is het Sociaal en Cultureel Planbureau⁵⁶ nagegaan welke bevolkingscategorieën het meest van overheidssubsidies profiteren. Bij de gepresenteerde uitkomsten zijn van verschillende kanten kanttekeningen geplaatst.

In Berichten over Stadsvernieuwing, een uitgave van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, wordt een overzicht gegeven van de verdeling van lasten van huur- en koopwoningen over overheid en bewoners.

Tabel 12. Verdeling van lasten van huur- en koopwoningen over overheid en bewoners, in absolute bedragen (nieuwbouw)

Belastb. inkomen	sticht. kosten	netto woonlasten	object-subsidie	indiv. huursubsidie	totaal overheid	totaal lasten huurwon.
20.000	90.000 120.000	101.000 103.000	86.500 81.500	50.500 133.000	137.000 214.500	238.000 317.000
25.000	90.000 120.000	138.500 154.000	86.500 81.500	13.000 82.000	99.500 163.500	238.000 317.000
27.500	90.000 120.000	151.500 187.000	86.500 81.500	– 49.000	86.500 130.500	238.000 317.000
35.000	90.000 120.000	151.500 233.500	86.500 81.500	– 2.000	86.500 83.500	238.000 317.000
40.000	90.000 120.000	151.500 235.500	86.500 81.500	– –	86.500 81.500	238.000 317.000
40.500	120.000 150.000	235.500 295.000	101.000 108.500	– 18.000	101.000 126.500	337.000 421.000
55.000	120.000 150.000	235.500 302.500	101.000 108.500	– 10.000	101.000 118.500	337.000 421.000
70.000	120.000 150.000	235.500 312.500	101.000 108.500	– –	101.000 108.500	337.000 421.000
80.000	170.000	477.000	–	–	–	477.000

Bron: J. Walrecht, Overheid legt steeds meer toe op stadsvernieuwing. In: Berichten over Stadsvernieuwing, een uitgave van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1981, nr. 2, p. 34.

⁵⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*. (Staatsuitgeverij Den Haag) 1981.

Het is de bedoeling dat vanuit de Centrale Dienst Volkshuisvesting een uitgebreide publikatie over de woonlastenverdeling verschijnt.

14.5. Huren

14.5.1. Inleiding

De huurlasten (woonlasten) van een bewoner horen samen te hangen met de stichtingskosten van de woning, de kwaliteit van de woning en woonomgeving en het inkomen. In werkelijkheid zijn de huren in stadsvernieuwingsgebieden vaak als het ware een 'sluitpost' op het verschil tussen grond-, bouw- en inrichtingskosten en de aan te wenden subsidie-regelingen.

Deze subsidie-regelingen kunnen betrekking hebben op de verwervingskosten van grond en opstallen, het stadsvernieuwingsrijp maken (ISR, 80%-regeling, lokatiesubsidies), de bouw-, verbeterings- of onderhoudskosten (woningweteningen, 80%-regeling, Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen. Beschikking geldelijke steun voor het verbeteren van complexen woningen van toegelaten instellingen en gemeenten. Daarnaast zijn er allerlei meer specifieke (objekt-)subsidies. De subsidies kunnen ook de huurder en zijn inkomen betreffen (individuele huursubsidie, huurgewenningsbijdragen).⁵⁷

In de volgende sub-paragraaf gaan we in op de 'vierhoeks-verhouding' tussen huren, stichtingskosten, woonkwaliteit en inkomen.

14.5.2. Huren, stichtingskosten, woonkwaliteit en inkomen

In par. 14.2. zijn de oorzaken van de stijgende bouwkosten aangegeven. Daar is beschreven dat het Ministerie van VRO als één van de belangrijkste verklaringen van de stijging van de woningbouwprizen, de ontwikkeling van de kwaliteit ziet.

Een aanvaardbaar niveau van stichtingskosten is moeilijk vast te stellen, gezien de verschillen per lokatie en de zgn. 'kopkosten'.⁵⁸ Dit zijn kosten die samenhangen met het (vernieuw)bouwen in zeer moeilijke omstandigheden, bijvoorbeeld in dichtbevolkte en bebouwde binnensteden.

In het voorgaande is gewezen op de problemen om de kosten per stadsvernieuwingsproject vast te stellen en op de knelpunten bij het ontwerpen van een vergelijkingsbasis. Huren mogen niet zonder meer op basis van de stichtingskosten worden vastgesteld. Bij bouwen in grote dichtheden, bij ruimtebesparende complexen⁵⁹ en de daarmee gepaard gaande relatief hoge kosten per vierkante meter of per woning spelen doelstellingen die verder strekken dan de woonfunctie alleen. Het is onredelijk om deze kosten alleen op de woonfunctie en de bewoner te verhalen. Aan de andere kant kan in een aantal gevallen het bouwen in hogere dichtheden wel kostenbesparingen (per woning) opleveren.

Het loslaten van de directe relatie tussen stichtingskosten en de huren, die ontstaat door allerlei verschillend werkende subsidie-regelingen, wordt in diverse publikaties als een probleem in de stadsvernieuwing opgevoerd.⁶⁰ Uit het oogpunt van kostenbewust-zijn en kosten-beheersing, wordt een herstel van de relatie zeer gewenst geacht. Volgens de Groep 30/6 zal het besef van de werkelijke kosten zowel bij participanten in het bouwproces, als bij bewoners, een andere opstelling opleveren in de besluitvorming.

⁵⁷ Zie Klerk, P., *Zijn volkshuisvestingssubsidies dan toch eerlijk verdeeld?* In: Bouw No. 19, 19-9-1981, pp. 14-16.

⁵⁸ Memorie van Toelichting op de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.400, Hoofdstuk XI, Nr. 2, p. 48.

⁵⁹ Vergelijk bijvoorbeeld I.P.O. Management B.V., *Rapportage Excessieve bouwkosten 1e fase Oranjeplein, Den Haag*. (Haarlem) april 1981.

⁶⁰ Zie o.a.:

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *De financiering van de investeringen in bouwwerken*. (Amsterdam) juni 1980, par. 8. 2.; en Groep 30/6, *Wonen moet en kan*. (Amstelveen) 1981, Hoofdstuk 3.

Ook kan, door herstel van de relatie kosten/huren, voorkomen worden dat subsidies terecht komen bij mensen die dat niet nodig hebben.⁶¹ Vele politieke partijen hanteren het uitgangspunt, dat lage inkomensklassen een kleiner percentage van hun inkomen aan huurlasten moeten betalen dan hogere. In het Amsterdamse programmakkoord (PvdA, CDA, D'66 en PPR) staat bijvoorbeeld dat bij nieuwbouw, woningverbetering en herhuisvesting voor de verhouding huur/inkomen een schaal wordt aangehouden van 10% van het minimum inkomen en ten hoogste 17% bij een inkomen gelijk aan de ziekenfondsgrens. In landelijke programma's zijn de percentages aan de onderkant over het algemeen wat hoger. Deze doelstelling staat echter haaks op de feitelijke verdeling van de netto-huurlasten (dat wil zeggen: met verrekening van de individuele huursubsidie), zoals uit onderstaande tabellen blijkt.

Tabel 13. Verhouding huren/inkomens (hoofdbewoners van huurwoningen, 1975)

Huurquote	Laagste inkomens (< 28.800)	Modale inkomens (28.800–38.400)	Bovenmodale inkomens (> 38.400)	Totaal
0–10	31,2%	56,5%	66,0%	45,9%
11–15	32,0%	26,0%	29,0%	29,7%
16–20	16,6%	12,5%	3,3%	12,5%
meer dan 20	20,0%	5,0%	1,9%	11,9%
totaal	± 100,0%	± 100,0%	± 100,0%	± 100,0%
Aantal hoofdbewoners	1.280.000 (50%)	681.000 (27%)	573.000 (23%)	2.533.000 (100%)

Bron: Groep 30/6, 1981, p. 7.

Tabel 14. Huurlasten naar inkomensgroep

Inkomen	Totaal gemiddelde x 1000	< 12	12–14	15–17	18–20	21–23	24–29	30–35	> 36
Huurlasten in %	11,1	18,3	14,5	11,8	11,2	11,1	10,2	9,7	7,0

$$^1 \text{ Netto-huurlasten} = \frac{\text{basishuur} - \text{individuele huursubsidie} - \text{huurgewinningsbijdrage}}{\text{netto-jaarinkomen huishouden}} \times 100\%$$

Bron: Tweede Kamer zitting 1980–1981, 16 400, nr. 13, vraag 109.

Volgens de Groep 30/6⁶² blijken de huurders met de krapste inkomens het slechtst af te zijn met huren die voor ca. 70% boven de 10% van het inkomen liggen, waarvan de helft boven de 15%. Bij de modale en bovenmodale inkomens daarentegen blijven de huren voor 56%, resp. 66% onder de 11%. Dit betekent dat aan de ene kant grote groepen te duur wonen, terwijl tegelijkertijd ook velen te goedkoop wonen. Het weer zichtbaar maken van de werkelijke woonlasten zou bereikt kunnen worden door een (geleidelijke) afschaffing van de objectsubsidies. In de premiesektor, waar deels sprake is van inkomensafhankelijkheid, is het premie-gedeelte bijna even hoog als de huur.⁶³ Om deze maatregel voor de huurder neutraal te laten verlopen, moet in een overgangssituatie een subsidie voor

⁶¹ Groep 30/6, 1981, o.c., pp. 9–10.

⁶² Groep 30/6, 1981, o.c., pp. 6–7.

⁶³ Idem, Hoofdstuk 4.

het desbetreffende pand aan de huurder worden uitgekeerd. Uiteindelijk moet het systeem van de inkomensafhankelijke woonsubsidie overgaan in de inkomensafhankelijke, individuele woonsubsidie. Als extra maatregelen bepleit de Groep 30/6 een versnelde huurharmonisatie en het invoeren van een nationale woonbelasting; dit laatste als tijdelijke maatregel. Op het ogenblik bevinden de huren zich dikwijls honderden guldens beneden het, op grond van kwaliteit rechtvaardige, niveau. Dit werkt zeer beperkend op de noodzakelijke doorstroming.

Hoewel deze voorstellen in veel gevallen hout snijden, willen we juist voor de situatie in stadsvernieuwingsgebieden een aantal kanttekeningen plaatsen. De redenatie van de vervanging van het systeem van de inkomensafhankelijke woonsubsidie in een inkomensafhankelijke individuele woonsubsidie gaat namelijk uit van 'gemiddelde kosten' per woning, die alleen mogen variëren naar de kwaliteit van de woning. Zojuist hebben we echter gekonstateerd dat er juist bij stadsvernieuwing allerlei kosten gemaakt worden (rechtstreeks verbonden met een voorkeur voor een 'dichte' stad), die nòch aan de woning, nòch aan de bewoner mogen worden toegerekend, terwijl ze evenmin rechtstreeks afhankelijk zijn van de kwaliteit van de woning. Met deze extra kosten in stadsvernieuwingsgebieden, die nu door allerlei objektsubsidies weggesubsidieerd worden, is in het bovenstaande systeem geen rekening gehouden. Derhalve vloeien uit het gepresenteerde systeem, zonder correctie voor stadsvernieuwing, grote financiële gevolgen voort voor òf wel de gemeente, òf wel de bewoners. Daarnaast zal een verminderd kostenbewustzijn bijvoorbeeld van een gemeente of bouwmaatschappij, niet alleen verbonden zijn met objektsubsidies. Ook bij een stelsel van individuele huursubsidies kunnen gemeenten en bouwondernemingen bij (ver)nieuwbouw anticiperen op deze 'huurcorrectie'.⁶⁴

Ook bij de voorstellen voor een versnelde huurharmonisatie kunnen een aantal vragen gesteld worden. In de eerste plaats kan men zich afvragen wat het gerechtvaardigde kwaliteitsniveau is, en – belangrijker nog – hoe dit te meten is. Nogmaals kunnen we verwijzen naar de extreme bouwomstandigheden in stadsvernieuwingsgebieden en de problemen bij de kostenvaststelling, die daarmee verband houden. Ook bij het meten van kwaliteit en het daarop afstemmen van de huren is men tot nu toe op grote problemen gestuit.

In het voorgaande is al gewezen op de grote kloof in de oude wijken tussen de huren van oudbouw en die van nieuwbouw. Bij het vaststellen van zgn. 'vergelijkingshuren' ondervindt men hiervan voortdurend de problemen. Al jaren wordt, gezien het feit dat de huurhoogte meestal in geen enkele verhouding staat tot de kwaliteit van de woning (en van de woonomgeving), om een zgn. 'woonwaarderingsstelsel' gevraagd, waarin de kwaliteit tot uitdrukking moet komen en op basis waarvan de huurhoogte kan worden vastgesteld. Doordat ook de woonomgeving meegewogen moet worden, stuit men op zeer grote waarderingsproblemen: het grootstedelijk leefklimaat laat zich niet objectief herleiden tot bijvoorbeeld de rust, die verbonden is met het buiten-wonen.

Van der Ploeg⁶⁵ stelt voor om uit te gaan van 'norm-woningen' en een 'volkshuisvestingsprijs'. Een 'normwoning' is een sobere woning, die aan redelijke eisen voldoet en die een volkshuisvestingsprijs als huur zal moeten hebben. Extra toevoeging van kwaliteit moet ook extra betaald worden.

De volkshuisvestingsprijs is de huur die door de modale werknemer zonder individuele huursubsidie betaald kan worden, indien hij 17% van zijn belastbaar inkomen aan huur betaalt (voor 1980: f 325,-).

⁶⁴ Zie ook Elshof, P., *Stadsvernieuwing*. (Ekologische Uitgeverij, Amsterdam) 1976, p. 132.

⁶⁵ Ploeg, J. G. van der, *Er moet snel duidelijkheid komen over het huur- en subsidiebeleid*. In: *Bouw*, Nr. 22, 25-10-1980, pp. 8-9.

Zijn de stichtingskosten van de normwoning hoger dan de volkshuisvestingsprijs, dan zal via een aftrek van kopkosten objektsubsidie worden toegevoegd. Die kopkosten zijn het verschil tussen bruto-investering en de gekapitaliseerde volkshuisvestingsprijs.

Voorts stelt Van der Ploeg voor om de uitvoering van de normwoning in handen te geven van de gemeentelijke overheden, in het kader van budget-afspraken tussen centrale overheid en gemeentelijke overheid, waarbij dan de volkshuisvestingsprijs als vaste en blijvende norm gehanteerd wordt. Op basis van de (eventueel nog versimpelde) model-bouwverordening kan dan gestreefd worden naar zo laag mogelijke bouwkosten, zonder tot aantasting van een minimale kwaliteit te komen.

Boven op deze waarderingsproblematiek ligt er het feit, dat in de oude stadsvernieuwingsgebieden de huren in vergelijking met de woonkwaliteit te hoog zijn. Huurharmonisatie zou daar alleen maar geld behoren te kosten. Voorstellen voor huurharmonisatie zullen in een periode van bezuinigingen bij het Rijk op een gewillig oor kunnen rekenen, voor zover het geld oplevert. Het is de vraag in hoeverre het lukt de opbrengsten van de huurharmonisatie elders door te sturen naar deze gebieden. Er is het meer algemene knelpunt dat vele bevolkingsgroepen zich bij een aanpassing van de huren aan de kwaliteit van de woning zullen verzetten. Voor de lagere inkomensgroepen zijn de gevolgen door de individuele huursubsidie, wanneer deze tenminste gehandhaafd blijft, te overzien. De problemen ontstaan echter bij de middenklasse-inkomens (1½ maal modaal en hoger), waar de gevolgen het sterkst gevoeld worden. Deze groepen zullen verzet aantekenen, bijvoorbeeld door hogere lonen te eisen. Dan kan er een doordruppeleffect ontstaan in het gehele loongebouw, als deze groepen er in slagen hun lonen aan te passen aan de lasten-ontwikkeling.

Het hanteren van een woonwaarderingssysteem zal er niet toe mogen leiden dat er allerlei verplichte normen komen over de kwaliteit van de woning. Huurders/eigenaren moeten zoveel mogelijk vrij zijn in de afweging tussen huurhoogte en kwaliteitsniveau. De kwaliteitsverbetering, met de nodige financiële gevolgen, mag niet verplicht worden opgelegd.

Uit onderzoek blijkt dat de bewoners in stadsvernieuwingsgebieden, die meestal een laag inkomen genieten, het aspekt betaalbaarheid over het algemeen een veel hogere prioriteit geven dan het aspekt kwaliteit.⁶⁶ In de Kinkerbuurt bijvoorbeeld heeft de projectgroep de indruk, dat voor bewoners de verhouding huur/inkomen bepalend blijft bij de keuze om wèl of niet binnen de buurt door te schuiven. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat er, om dezelfde reden, een retour-verhuisbeweging bestaat van nieuwbouwbewoners die terug willen naar de goedkopere oudbouw.⁶⁷

Het principe van de keuzevrijheid van de huurder pleit in de richting van verruiming van de individuele huursubsidie, die inkomensafhankelijk is, boven objektsubsidies en vergelijkings- en garantiesystemen. Volgens Priemus⁶⁸ leiden deze laatste regelingen over het algemeen tot simpele en gelijkvormige woontypen en frustrerende inspraak over kwaliteit van de woonomgeving. Individuele huursubsidies kunnen ook in sterkere mate voorkómen dat huurbeleid een woningtoewijzingsbeleid wordt. Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening stelt echter op dit ogenblik al dat de woningwetwoningen van mindere kwaliteit moeten zijn dan premie-huurwoningen en dat ze voor de individuele huursubsidie te luxe zijn.⁶⁹ Dat betekent overigens niet dat we het belang van het instellen

⁶⁶ Vgl. Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, 1979, o.c., p. 13.

De argumentatie is ontleend aan de Stichting Wonen, *Bouwen voor de buurt*. (Amsterdam) 1976.

⁶⁷ S.V.-Berichten, uitgegeven door de Afdeling Coördinatie Stadsvernieuwing (Amsterdam), april 1981, p. 3.

⁶⁸ Priemus, H., *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1978, p. 201.

⁶⁹ Memorie van Toelichting op de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.400, Hoofdstuk XI, Nr. 2, pp. 28-29.

van bovengrenzen willen ontkennen. Algemene, dat wil zeggen voor de gehele volkshuisvesting geldende maatregelen op dit vlak zullen echter enorme financiële konsekventies hebben en een werkelijke prioriteit voor de stadsvernieuwing teniet kunnen doen.

De Groep 30/6 bepleit een versnelde huurharmonisatie en een nationale woonbelasting (als tijdelijke maatregel) voor een belangrijk deel op grond van het argument van doorstroming. De hogere inkomensstrekkingen – en de lagere – wanneer ze de grenzen van de individuele huursubsidie passeren – die nu te goedkoop wonen, hebben de keuze tussen doorstroming en het betalen van meer woonlasten. Bij de eerste keuze zouden er woningen voor lagere inkomensgroepen vrijkomen; de tweede keuze resulteert in extra inkomsten voor het Rijk, die in de volkshuisvestings sfeer zouden kunnen worden aangewend. Het principe is dat er geen diskriminatie mag zijn tussen koper en huurder. Problemen voor effectivering van de beoogde maatregelen liggen er met name bij de eigenaar-bewoner. Sommigen onder hen komen door de hoge rentestand nu al in de problemen, bijvoorbeeld doordat de hypotheek eens per 5 jaar worden aangepast aan de actuele rente-ontwikkeling.

We kunnen ons afvragen wat deze voorstellen op korte termijn voor de situatie in de grote steden opleveren. Daar lijken de mogelijkheden voor doorstroming op dit ogenblik zeer gering: oorzaken hiervan zijn bijvoorbeeld de absolute voorkeur voor grootstedelijk wonen, de grote woningschaarste, het slecht functioneren van de distributie, de segmentering van de woningmarkt op basis van distributienormen.

We stuiten hier op een aantal dezelfde problemen als behandeld in de paragraaf over de woningdistributie. Voor de grote steden mag zeker op de korte termijn niet al te veel van de doorstroming worden verwacht. Ondanks de grote woningnood, is het nu al zeer moeilijk om de (duurdere) woningen in uitbreidingsplannen (aan stadsvernieuwingen) te slijten. Voor vele groepen zijn zelfs de garantie- en vergelijkingshuren van nieuwbouw in stadsvernieuwingengebieden al te hoog. Ook kunnen we ons afvragen of en in hoeverre groepen nu en in de toekomst (bijvoorbeeld de tweede generatie gastarbeiders) bereid zullen zijn uit de binnensteden en oude woonbuurten weg te trekken. Een werkelijke prioriteit van de Rijksoverheid voor de grote steden en de daar verblijvende sociale doelgroepen lijkt daarom veel meer gebaat bij directe maatregelen dan bij een indirecte strategie op basis van doorstromingsbewegingen, gekoppeld aan pleidooien om meer premiehuurwoningen in uitbreidingsgebieden te bouwen.

14.5.3. Huren in stadsvernieuwingengebieden en subsidie-regelingen

De huurconsequenties kunnen, afhankelijk van de ingrepen (sloop/nieuwbouw, (ingrijpende) verbetering, onderhoud) en de daarvoor geldende subsidie-regelingen, sterk variëren. Bekkers⁷⁰ geeft de huurconsequenties van achtereenvolgens onderhoud, verbetering met beperkte sloop, indelingsverandering met interne kaalslag, verticale samenvoeging met beperkte sloop of met indelingsverandering, verhuizing naar een andere woning.

Ondanks de vele subsidie-regelingen, zijn de huren na stadsvernieuwingen-activiteiten over het algemeen veel hoger dan de bewoners gewend waren te betalen (vaak 2 à 3 maal zo hoog). Ook zijn ze meestal hoger dan de huren in andere buurten van de stad. Het grootste probleem leveren voor bewoners en gemeenten de zgn. uit de Huurprijzenwet woonruimte stammende en op diverse subsidieregelingen voor verbetering van toepassing verklaarde 2½%-regeling, alsmede regelingen voor onderhoud van woningen. De 2½%-regeling heeft als meest centrale kenmerk dat de jaarhuur van een verbeterde woning met ongeveer (gemiddeld 2½% van de verbeteringskosten verhoogd wordt. Problemen ontstaan, doordat de

⁷⁰ Bekkers, H., *Het keuzeprobleem bij woningverbetering*. (Universitaire Pers, Delft) 1976, pp. 198–206.

verbeteringskosten zonder meer bij de oude huur worden opgeteld die, bijvoorbeeld als gevolg van speculatie in het verleden, in geen enkele verhouding staat tot de werkelijke toestand van de woning; en doordat de kosten voor achterstallig onderhoud, die – evenals de oude huren in stadsvernieuwingsgebieden – onder andere ten gevolge van speculatie-oogmerken heel hoog kunnen oplopen, in de 2½%-regeling zijn begrepen. Dit heeft als extra gevolg dat huiseigenaren onderhoud van de woning uitstellen en in de verbeteringsoperatie meenemen.⁷¹

Voor de verbetering van woningwetwoningen worden op grond van de Beschikking Geldelijke Steun voor het Verbeteren van Complexen Woningen van toegelaten instellingen en gemeenten, de verbeteringskosten gesubsidieerd tot maximaal 80% voor vooroorlogse of tot 50% voor na-oorlogse woningen van de kosten van vervangende nieuwbouw in de woningwetsektor ter plaatse. Hier ondervinden gemeenten en korporaties problemen op grond van het feit, dat woningen niet afzonderlijk beoordeeld mogen worden: één zeer slechte woning (eigenlijk sloop) zal binnen een complex redelijke woningen ook verbeterd moeten worden. De regelingen vallen voor onderhoud of verbetering op beperkte schaal over het algemeen ongunstiger uit dan voor ingrijpende verbetering of sloop/nieuwbouw.⁷² Voor de laatste variant gelden door het systeem van vergelijkings- en garantiehuren gunstiger subsidie-verhoudingen. Rotterdam verlaagt op eigen rekening de basishuur van woningen in eigen bezit die verbeterd zijn, ten einde de huurkonsekwenties voor bewoners te beperken en een, in vergelijking met andere ingrepen, redelijk niveau te krijgen. De voordelen die gemeenten in de vervangende nieuwbouw ondervinden ten gevolge van de garantie- en vergelijkingshuren liggen op het vlak van het huurniveau zelf, de zekerheid vooraf over de huurhoogte en de afspraken die op basis hiervan mogelijk zijn met bewoners.

Het systeem van *garantiehuren* bestaat voor stadsvernieuwingsgebieden in 37 gemeenten. Deze huren worden in een vroeg stadium definitief vastgesteld door een vast percentage te nemen van de stichtingskosten, die zijn geraamd op basis van een schetsplan. Kenmerkend is, dat garantiehuren – behoudens uitzonderingen – niet worden verhoogd wanneer de stichtingskosten hoger uitkomen dan geraamd. In de vier grote steden wordt het systeem van *vergelijkingshuren* voor nieuwbouw toegepast. Dit systeem gaat ervan uit dat woningen van een vergelijkbaar kwaliteitsniveau in opeenvolgende jaren op elkaar aansluitende huurprijzen moeten hebben.⁷³

Doordat er ten gevolge van deze regelingen geen relatie is tussen stichtingskosten en huren en door de stijgende subsidieplicht in verband met de hoogte van de stichtingskosten, is vanuit het Ministerie van VRO getracht de voordelen voor gemeenten, die verbonden zijn met garantie- en vergelijkingshuren, geleidelijk weg te werken. Na een uitvoerige discussie in de Tweede Kamer, is het stelsel voor de vier grote steden gehandhaafd.

Ook de voordelen, verbonden aan de individuele huursubsidie,⁷⁴ lijken sterk onder druk te komen, op grond van de financiële konsekwenties van

⁷¹ Priemus, H., 1978, o.c., p. 160;

Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, 1979, o.c., pp. 125–128.

⁷² Vgl. ook par. 14.7. en Priemus, H., 1978, o.c., de hoofdstukken 9–12.

⁷³ Departement van VRO, Rijksbegroting voor het jaar 1981. Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16.400, Hoofdstuk XI, nr. 13, p. 28.

⁷⁴ Voor een beschrijving van de onvolkomenheden van deze regeling verwijzen we naar:

Elshof, P., 1976, o.c., pp. 131–132;

Lucassen, C. T. J. & H. Priemus, *Individuele huursubsidie; een evaluatie van een instrument van volkshuisvesting*. (Staatsuitgeverij, Den Haag/RIW-Instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek, Delft) 1977;

Kruijt, B., *Stadsvernieuwing: strategie en instrumenten*. (N.E.I., Rotterdam), Jubileumcongres, 1979, .

Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, 1979, o.c., par. 4.5.

deze regeling voor de begroting van het Ministerie van VRO. Achter deze regeling ligt het uitgangspunt dat een bepaalde huurquote (huur: inkomen) als redelijk wordt aanvaard, zodat boven deze grens subsidie kan worden verkregen. De huurquote wordt gedifferentieerd naar de hoogte van het inkomen, waardoor een hogere huurquote wordt geacht aanvaardbaar te zijn bij een hoger inkomen.⁷⁵

Sedert de invoering van deze regeling zijn de verplichtingen van het Rijk zeer sterk opgelopen. De bedragen komen voor ruim 70% terecht bij huurders met een minimum inkomen.⁷⁶ Ondanks allerlei andere (object)-subsidies, zijn in stadsvernieuwingsgebieden de huren zo hoog in vergelijking tot de inkomens, dat 50 à 70% individuele huursubsidie nodig is. Als drukkende maatregel is bijvoorbeeld voorgesteld om de relatieve woningbezetting als mede-bepalend criterium op te voeren.⁷⁷

Vanuit met name de grote steden wordt echter door bewoners en gemeentebesturen gewezen op de problemen die verbonden zijn met de snel stijgende woonlasten. Deze lasten worden vooral bepaald door de hogere stookkosten ten gevolge van de sterk gestegen energieprijzen, die boven op de huren komen. In Amsterdam heeft wethouder Schaefer voorstellen gedaan om te komen tot een stelsel van inkomenshuren. De sterk inkomensafhankelijke subjektsubsidiëring zou zich moeten uitstrekken tot alle woonlasten (dat wil zeggen: huren, stookkosten, bewonersparkeren, etc.).⁷⁸

We stuiten hier op een belangrijk institutioneel knelpunt binnen de aanwending van de Rijksmiddelen. Aan de ene kant is er een vèrgaande druk uit de grote steden om de totale woonlasten niet verder te laten stijgen, gezien de prioriteit voor grote groepen lagere-inkomensstrekken in de stadsvernieuwingsbuurten. Gemeentebesturen bepleiten dit mede omdat een verdere verzwaring van deze lasten de bereidheid van de bevolking om mee te werken aan stadsvernieuwingsactiviteiten fors inperkt. Aan de andere kant is er, vanuit overwegingen als opvoering tempo stadsvernieuwing, wegwerken woningnood, bevorderen van de werkgelegenheid in de bouw, een toenemende druk om de overdrachten op de Rijksbegroting terug te dringen ten gunste van de investeringen. In de beantwoording van kamervragen naar aanleiding van de begroting van het Ministerie van VRO staat bijvoorbeeld⁷⁹:

'Een nadere bezinning op het telkenmale ondergeschikt maken van het volkshuisvestingsbelang aan de inkomensontwikkeling heeft mij tot het standpunt gebracht, dat het thans dringend noodzakelijk is het huurstijgingspercentage ten minste gelijke tred te doen houden met de kostenstijging in de volkshuisvesting'.

14.5.4. De Gemeente als buffer

Meestal ondersteunen de gemeentebesturen van de grote steden de huureisen van bewoners. Recente voorbeelden zijn bijvoorbeeld de pleidooien voor aanpassing van de 2½%-regeling en voor de handhaving van de vergelijkings- en garantiehuren. Om stadsvernieuwingsbeleid bij de bevolking geloofwaardig te laten overkomen, proberen gemeenten een redelijke verhouding te krijgen tussen de huren in oudbouw, verbeterde woningen en nieuwbouw (met bijvoorbeeld f 125,- : f 225,- : f 325,- als leidraad). Daartoe leveren de gemeenten binnen hun beperkte mogelijkheden soms eigen financiële bijdragen, bijvoorbeeld via de onrendabele investeringen, door het dragen van de organisatiekosten of door een

⁷⁵ Nijkamp, P. & A. M. Soffer-Heitman, 1979, o.c., p. 115.

⁷⁶ Departement van VRO, Rijksbegroting voor het jaar 1981, o.c., Hoofdstuk XI, Nr. 13, p. 30.

⁷⁷ Memorie van Toelichting op de begroting van VRO, o.c., Hoofdstuk XI, Nr. 2, p. 56.

⁷⁸ Schaefer, J., *Naar een stelsel van inkomenshuren – concept*. (Amsterdam) oktober 1980.

⁷⁹ Departement van VRO, Rijksbegroting 1981, o.c., Hoofdstuk XI, Nr. 13.

verlaging van de basishuur om de huurkonsekwenties, die voortvloeien uit de exploitatie van het eigen woningbezit, beperkt te houden.

Ondanks deze eigen bijdragen, worden ook de gemeenten door bewoners vaak wél verantwoordelijk gesteld voor de huurhoogte. In vele stadsvernieuwingsbuurten komen bewonersgroepen en -komité's van de grond, die hun akties niet alleen (samen met de Gemeente) op het Rijk, maar ook op het gemeentebestuur richten. Verwacht mag worden dat met de snel stijgende woonlasten, met name ten gevolge van de hogere stookkosten, deze reakties alleen maar feller zullen worden.

Voor de bewoners is de Gemeente de meest en eerst betrokken overheid bij het stadsvernieuwingsproces. In de ingewikkelde procedures en regelingen, die er tussen Rijk en gemeenten rond de huurvaststelling bestaan, krijgen ze nauwelijks inzicht of ze hebben er geen boodschap aan. Priemus⁸⁰ schetst bijvoorbeeld de lange weg van bewoners naar een lage huur. Lagere inkomensgroepen zouden de natuurlijke bondgenoten moeten zijn van stadsbestuurders om de stadsvernieuwing in hun voordeel door te zetten. Onder andere door de onmacht van alle betrokkenen om het proces in het verlengde van de lage inkomensgroepen te reguleren, komt die coalitie niet van de grond.

Door dit ontbrekende perspectief wordt de gemeente vaak als de boosdoener aangemerkt en wordt menigmaal alle overleg en medewerking door de bewoners opgezegd, wat een ernstige vertraging in het stadsvernieuwingsproces kan opleveren. Gemeentebesturen vormen zo als het ware de buffer tussen bewoners(aktie-)groepen en het Rijk. Waar dit gebeurt, is sterk afhankelijk van het aantal direkt betrokkenen: in stedelijke aan- en uitbreidingsgebieden wordt nauwelijks geprotesteerd tegen hoge huren; tegen de (vaak lagere) huren in stadsvernieuwingsbuurten wordt daarentegen fel geageerd.

De inkomensopbouw in stadsvernieuwingsbuurten is zeer eenzijdig: zeer veel mensen behoren tot de laagste inkomensgroepen. Bij voortdoring van het vigerende subsidiestelsel en gezien het stijgend verzet van veel bewoners, zal bij gemeentebestuurders de neiging groot zijn het maar rustig aan te doen met het tempo van een aantal stadsvernieuwingsactiviteiten, om de bewoners de enorme huurstijging te besparen en om zelf al te groot verzet te ontlopen.

Hoewel de druk van buiten groot is, leert de ervaring in de oude wijken dat het vooral om het bouwen van betaalbare woningen gaat; kan dat niet, dan worden alle betrokkenen aanmerkelijk minder gemotiveerd om de druk op het stadsvernieuwingsproces te houden.

Als kwalitatief betere woningen niet haalbaar blijken tegen lage huren, dan zal voor de lage huren, in plaats van voor de woonkwaliteit gekozen worden.

14.6. De Interim-Saldo-regeling en gemeentelijke financiële planning

14.6.1. Inleiding

In deze paragraaf willen we de complexiteit van het stadsvernieuwingsproces binnen een gemeente nader illustreren aan de hand van een concreet stadsvernieuwingsplan waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de konsekwenties van Rijkssubsidieregelingen op de binnengemeentelijke besluitvorming. In vorige hoofdstukken is al gewezen op andere knelpunten, bijvoorbeeld die met betrekking tot de gemeentelijke organisatie.

Bij de argumentatie rond het integratieprobleem van de belangen van alle betrokkenen bij het stadsvernieuwingsproces in Hoofdstuk 2 is gewezen op de vele instituties, elk met hun eigen ideeën, doelstellingen, belangen en machtsmiddelen. Deze bestaan uit vele bewonerscategorieën en aktiegroepen, ondernemers (van winkels en ambachtelijke bedrijven), de bouwwereld, beleggingsmaatschappijen, groepen met bovenwijkse belangen (bijvoor-

⁸⁰ Priemus, H., 1978, o.c., p. 243.

beeld gekoppeld aan de autobezitter, gezondheidszorg of sociaal-kulturele voorzieningen), het Rijk (ministeries, departementen, afdelingen, adviesorganen, delen met wetgevende, beleidsvormende en/of financiële bevoegdheden), de Provincie (gedeputeerden, diensten, commissies, griffie met controlerende, goedkeurende en adviserende bevoegdheden) en de binnengemeentelijke organisatie (het politieke bestuur, sekretarie-afdelingen, diensten, bedrijven, projectgroepen, met allerlei beleidsvormende, uitvoerende, coördinerende en/of beheersfuncties).

Wanneer gemeenten of onderdelen daarvan (bijvoorbeeld wethouders, diensten, projectgroepen) stadsvernieuwingsactiviteiten ontplooiën, krijgen ze in meer of mindere mate te maken met de meeste van de onderscheiden instituties, hetzij in ondersteunende zin, hetzij als concurrerende/tegenwerkende faktor.

Al meerdere malen is gewezen op de grote verschillen die optreden per buurt, waardoor vergelijkingen of één algemeen procedureel verhaal nauwelijks mogelijk zijn. In een aantal publikaties zijn overzichten gegeven van een aantal, over het algemeen rond bepaalde taken (financiering, onderhoud, distributie) bij stadsvernieuwing betrokken sociale instituties⁸¹ of van activiteiten rond de opstelling van bepaalde stadsvernieuwingsplannen.⁸²

Bij het opstellen van stadsvernieuwingsplannen wordt door gemeenten in vele gevallen aangehaakt bij het bestaande wettelijke ruimtelijke-orderings-instrumentarium of bij subsidie-regelingen vanuit het Rijk (de departementen). In Hoofdstuk 5 zijn overzichten gegeven van de eerste categorie (namelijk structuurplannen, bestemmingsplannen, bouwplannen en voorbereidingsbesluiten) en van de tweede categorie (saneringsplannen, rekonstruktieplannen, rehabilitatieplannen, verbeteringsplannen, herindelingsplannen en dergelijke). Om ondanks de verschillen per buurt, per gekozen planvorm etc., toch een indruk te geven van de complexiteit van gemeentelijke stadsvernieuwingsactiviteiten, met name voor zover die het gevolg zijn van de financieel-bestuurlijke verhoudingen met het Rijk, zullen we in het vervolg de gang van zaken uitwerken. Daarbij gaat het in eerste instantie om een herindelings- of wel rekonstruktie- (sloop/nieuwbouw-) plan, dat valt onder de Interim-Saldo-regeling. Het beschreven planproces is hoofdzakelijk ontleend aan de stadsvernieuwing in Kinkerbuurt-Zuid te Amsterdam. Van een ISR-plan kan gezegd worden dat dit, wat betreft de (financiële) verhouding Rijk/gemeenten, in een aantal opzichten nog de gunstigste regeling is voor een gemeente om onder te werken. Tegen de gang van zaken bij dit ISR-rekonstruktieplan worden in het vervolg andere, over het algemeen moeilijker realiseerbare stadsvernieuwingsactiviteiten afgezet.

⁸¹ Priemus, H., 1978, o.c., met hoofdstukken over de particuliere verhuurder, woningcorporaties, bewoners, gemeentelijke organisatie; Deben, L. & J. van der Weiden, *Stadsvernieuwing; een sociologisch trendrapport*. (Vakgroep Sociologie en Gebouwde Omgeving, Universiteit van Amsterdam) 1979, pp. 113-118; Bekkers, H., 1976, o.c., pp. 92-93.

⁸² Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 1980, o.c., Bijlage C; en Blonk, G., *Procedurele aspecten van stadsvernieuwing*. (Stichting Bouwcentrum, Rotterdam) Rapport Nr. 4883, 1977.

14.6.2. Kinkerbuurt

Wanneer de Kinkerbuurt⁸³ (vgl. het kaartje op pagina 239) in 1977 tot Interim-Saldo-gebied aangewezen wordt, zijn er al heel wat plannen voor dat gebied gemaakt. In 1971 wordt Kinkerbuurt-Zuid in de tweede gemeentelijke Nota Stadsvernieuwing als rekonstruktiegebied opgevoerd. In 1973 wordt er voor de Kinkerbuurt een ambtelijke projectgroep ingesteld. In 1974 stelt de gemeenteraad het globaal bestemmingsplan vast, wat suksessievelijk uitgewerkt moet worden.

Voor Kinkerbuurt-Zuid wordt uitwerking I in 1975, II in 1977 en IVb en IVc in 1978 door het College van B & W vastgesteld. Het bestemmingsplan zal in de latere jaren de nodige problemen opleveren. Door veranderde opvattingen bij buurtbewoners, ambtelijke projectgroep en gemeentebeheer, wordt de differentiatie ten gunste van meer kleine woningen aangepast en de dichtheden opgevoerd (waar eerst 2.200 woningen stonden en er 920 gepland waren, komen er nu 1.550). Met name bij het herzien van de uitwerkingsplannen IVb en IVc (in 1980) ontstaan problemen omdat deze differentiatie en dichtheid niet in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van het globaal bestemmingsplan.

In 1974 wordt aan de gemeenteraad het Meerjaren-programma Stadsvernieuwing Kinkerbuurt 1974-1978 aangeboden, wat eind 1976 door het Rijk wordt goedgekeurd. In de jaren 1975-'76 wordt de ambtelijke projectgroep beter bemand en wordt de organisatie van belanghebbenden (bewoners, huurders en winkeliers) verstevigd. Bij het afkomen van de ISR-regeling worden in 1977 het voorstel tot aanwijzing van de Kinkerbuurt als Interim-Saldo-gebied en drie herindelingsplannen (I, II en III) in gereedheid gebracht. Uitwerking III ligt in Kinkerbuurt-Noord, I en II in Zuid. Eind 1977, begin 1978, volgt de goedkeuring van de aanwijzing en uitvoeringsplannen. Uitwerking I en II zijn dan al in een vergevorderd stadium. De besluitvorming over Uitwerking II en de ISR-aanvraag lopen bij de Provincie dwars door elkaar heen. De ISR-procedure legt een grote druk op (extra) ambtelijke capaciteit om de plannen op tafel te krijgen. Bovendien wordt er gewerkt onder vrij onzekere planningsuitgangspunten. Zo bestaat er een grote mate van onduidelijkheid over wat onder de criteria 'sober' en 'doelmatig' wordt verstaan. Ook moet maar worden afgewacht wat er van de gelden binnenkomt. De gemeente moet zich door de plannen vastleggen; het Rijk bindt

⁸³ Geraadpleegde stukken: Dienst Stadsontwikkeling, Afd. Onderzoek, Winkelonderzoek Kinkerbuurt, 1972. (Amsterdam) Juli 1973.

Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing Kinkerbuurt 1974-1978. (Gemeentebled, Amsterdam) 1974, Bijlage O;

Aanwijzing van de Kinkerbuurt tot stadsvernieuwingsgebied krachtens de Beschikking Geldelijke Steun Stadsvernieuwing 1977, Interim Saldo-regeling. (Gemeente Amsterdam) Augustus 1977;

Projektbladen Projektgroep Kinkerbuurt;

Parkeerkelder Kinkerstraat. (Dienst Stadsontwikkeling, Afd. Planvorming, Amsterdam) 12-8-1977;

Uitwerking IVB en -C - Kinkerbuurt, Onderdeel U 4B en C-IV, Toelichting concept. (Gemeente Amsterdam) 10 mei 1978;

Vaststelling van een herindelingsplan in de Kinkerbuurt krachtens de Beschikking Geldelijke Steun Stadsvernieuwing 1977, Interim Saldo-regeling. Herindelingsplan IV B en -C. (Gemeente Amsterdam) augustus 1978;

Voortgang stadsvernieuwing Kinkerbuurt; een korte notitie ten behoeve van de Commissie van Bijstand voor haar vergadering op 5-9-1979;

Gecoördineerde Welzijnsplanning voor de Kinkerbuurt. (Gemeente Amsterdam) Juli 1979;

Projectgroep Kinkerbuurt, Konzept fasering. Oktober 1979;

Ambtelijke Projektgroep, Zeg nou zelf; informatie over stadsvernieuwing in de Kinkerbuurt, bijgewerkt tot november 1979;

Projektgroep Kinkerbuurt, Een aanzet voor discussie: verdichting zuidelijk deel Kinkerbuurt, No. 2058, CSV 1980. (Amsterdam) 12 maart 1980.

S.V.-Berichten, uitgegeven door de Afdeling Koördinatie Stadsvernieuwing. (Amsterdam) April 1981 (themanummer Kinkerbuurt).

zich nauwelijks. Aanwijzing betekent nog geen definitieve uitkering. Er is ook sprake van een regeringwisseling, waarbij nog maar moet blijken hoe hard de gemaakte afspraken zijn.

Ondanks het opschrift van 'integrale regeling', dat de ISR met zich mee krijgt (met VRO als coördinerende instantie), moeten de onderhandelingen over de financiën van verschillende projecten door de gemeenten met vele departementen en onderdelen daarvan afzonderlijk worden gevoerd.

Om een indruk te geven van de vele overlegvormen en -stadia, geven we hierbij een (beperkt) overzicht van de gang van zaken rond een aantal projecten. We benadrukken nogmaals dat het hier in eerste instantie gaat om de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en Gemeente, die voortvloeien uit financiële regelingen en de onderhandelingen daarover.

Om stadsvernieuwingsplannen ten uitvoer te brengen, hebben gemeenten – zoals eerder geconstateerd – te maken met een groot aantal andere betrokkenen (tot duivenverenigingen aan toe). Onzekerheid over of veranderingen in financiële stromen van het Rijk kunnen de samenwerking van gemeenten met deze instituties danig beïnvloeden en verstoren. Ze kunnen leiden tot een sneeuwbal-effekt van reacties, die voor de gemeenten enorme handicaps bij de tenuitvoerlegging van hun plannen kunnen betekenen. Wij zullen daar ook enkele voorbeelden van geven.

Op het ogenblik zijn in de Kinkerbuurt te Amsterdam een aantal projecten aktueel.

Een overzicht van deze projecten geven wij in tabel 15.

Aktiviteitenoverzicht en knelpunten:

1. *Stadsvernieuwingsrijp maken* (aankopen van grond, sloop, bouwrijp maken, etc.).

Bij de aanwijzing tot ISR-gebied raamt de gemeente een tekort van f 149 miljoen. De minister van VRO komt in 1978 echter uit op f 63 miljoen; dit ondanks het feit dat de verwachting in de gemeente uitgesproken werd dat het Rijk zeker voor f 100 à f 120 miljoen 'vast zat'. De minister kort op verbreding kademuren (via het uitstellen van beslissingen over verplaatsen Centrale Werkplaatsen), op een aantal kostenramingen en op gebouwde parkeervoorzieningen. Begin 1981 zijn van de toegezegde f 63 miljoen voor f 19 miljoen aan beschikkingen afgegeven (zie tabel 16). Ook bestaat er onzekerheid of de periode vóór de werking van de ISR meegerekend wordt (verwerving etc. onder de 80%-regeling met 20% van de kosten voor de gemeente).

Tabel 15. Kinkerbuurt

Projecten in Kinkerbuurt-Zuid

Jaar van oplevering	Project	Aantal/omvang
Woningbouw		
t/m 1980	Jacob van Lennepstraat	21
	Borgerstraat, noordzijde	32
	Jacob van Lennepstraat, zuidzijde	87
	Jacob van Lennepstraat, noordzijde	46
	Totaal t/m 1980	186
1981	Borgerstraat/Nic. Beetsstraat	46
	Ten Katestraat/J. v. Lennepstraat	67
	Totaal 1981	113
1982	Kinkerstraat, zuidzijde	81
	Bilderlijkstraat, oostzijde	36
	Borgerstraat, zuidzijde	20
	Totaal 1982	137
1983	Borgerstraat/J. v. Lennepkade, westzijde	96
	Borgerstraat/J. v. Lennepkade, oostzijde	40
	Totaal 1983	136
1984	Borgerstraat, noordzijde	67
	Borgerstraat, zuidzijde	47
	Kinkerstraat, zuidzijde	42
	Borgerstraat/J. v. Lennepstraat	35
	Bilderlijkade/J. v. Lennepkade	68
	Totaal 1984	259
Winkels en bedrijven		
t/m 1980	—	—
1981	—	—
1982	Kinkerstraat, zuidzijde	2050 m ²
	24 winkels	
1983	—	—
1984	Kinkerstraat, zuidzijde	1400 m ²
	15 winkels	
	Jacob van Lennepstraat, zuidzijde 3 tot 7 bedrijven	700 m ²
Buurtvoorzieningen		
t/m 1980	Dirk van Nimwegencentrum, Borgerstraat	1350 m ²
	Medisch-maatschappelijk werk	
1981	—	—
1982	Geïntegreerde kleuter- en lagere school, Borgerplein	1800 m ²
	Buurthuis Kinkerbuurt-Zuid, Borgerplein	930 m ²
	Bibliotheek Kinkerbuurt, Borgerplein	750 m ²
	Sportzaal Kinkerbuurt-Zuid	450 m ²
1983	Verenigingsgebouw 'Van Lennep', Borgerplein	490 m ²
	Kinderdagverblijf Borgheem, Borgerplein	700 m ²
	Post Gemeentepolitie, Borgerplein	150 m ²
	Bejaardenverzorgingstehuis, Ten Katestraat	80 bedden
1984	—	—
Overige projecten		
	Verspreide kleinere buurtwinkels en buurtgebonden bedrijven	
	Overdekte parkeervoorzieningen	
	Inrichting openbare ruimte, inclusief aanleg fietsroute	
	Nic. Beetsstraat, rekonstruktie Kinkerstraat en inrichting Ten Katestraat voor markt	

Projecten in Kinkerbuurt-Noord

Jaar van oplevering	Project	Aantal/omvang
Woningbouw		
t/m 1980	Bellamystraat	24
1981	Simon Willemstraat	24
1982	—	—
1983	—	—
1984	Theodoorstraat	20
	Nic. Beetsstraat, oost-/westzijde	24
	Kinkerstraat, noordzijde	8
Instandhouding en renovatie		
t/m 1980	Hasebroekstraat/Van Effenstraat, lichte verbetering	340
1981	—	—
1982	Kostverlorenkade/Hasebroekstraat, instandhouding	36
	Hasebroekstraat, renovatie	64
1983	—	—
1984	—	—
Winkels en bedrijven		
1984	Nic. Beetsstraat/Kinkerstraat (1 à 2 winkels)	300 m ²
	Kinkerstraat, noordzijde (1 à 2 winkels)	200 m ²
Buurtvoorzieningen		
t/m 1980	Buurthuis De Havelaar, Simon Willemstraat	750 m ²
1981	—	—
1982	Geïntegreerde kleuter- en lagere school (Lutherschool/'t Lieverdje), Nicolaas Beetsstraat	1900 m ²
	Peuterspeelzaal Noord, Nicolaas Beetsstraat	120 m ²
Overige projecten		
	Herinrichting openbare ruimte, inclusief buurt-cirkulatieplan, aanleg fietsroute Centrum-Renbrandt-park en rekonstruktie Kinkerstraat	
	Planontwikkeling voor terreinen Stadsreiniging en Gemeentevervoerbedrijf	
Akties voor behoud en herstel in Kinkerbuurt-Noord (Globale raming in aantal woningen)		
Buurtaanschrijvingsbeleid		
1981	Agatha Dekenstraat/Elisabeth Wolffstraat, Schimmelstraat, Ten Katestraat/Bellamyplein, Kinkerstraat, noordzijde	200
1982	Vervolgblokken, nog vast te stellen	
Instandhouding gemeentebesit (f 20.000 – beurt)		
1981	Diverse panden, verspreid door Kinkerbuurt-Noord	
	Bestaand bezit	50
1982	Idem. Bestaand bezit	50
	Idem. Te verwerven bezit	50
1983	Idem. Te verwerven bezit	100
1984	Idem. Te verwerven bezit	150
Vererving voor behoud en herstel		
1981 t/m 1984	Diverse panden verspreid door Kinkerbuurt-Noord	
	Jaarlijks te verwerven ca. 100 woningen	400

Bron: S.V.-Berichten, april 1981, p. 13

Tabel 16. ISR gemeente Amsterdam; financiële kernegevens aanwijzingen en uitvoeringsplannen 1977-1980 (sit. 1-3-1981)

Aanwijzing of uitvoe- ringsplan	Aangevraagd		Goedkeuring saldo aanw. MVRO	Beschikking uitv. plan MVRO	Andere ministeries C = CRM, V = VOMIL	Object	Som bedragen kolom 5 en 6
	Aanwijzing	Uitvoerings- plan					
1	2	3	4	5	6	7	8
Kinkerbuurt							
aanwijzing	149.000.000		63.000.000				
herind. pl. I		1.954.000		352.630	102.500 C	speelgele- 500.000 V	955.130
herind. pl. II		12.477.000		2.421.653	250.000 C	sportthal genh. (incl. HIP II)	2.671.653
herind. pl. III		9.073.000		1.612.773	666.000 C	sporthal buurthuis	2.278.773
herind. pl. IV b, c		22.824.000		12.439.000	742.000 C	buurthuis kinderopvang	13.181.000
herind. pl. VII		1.621.000		492.000	-	-	492.000
Totaal Kin- kerbuurt	149.000.000	47.949.000	63.000.000	17.318.056	2.260.500		19.578.556

Bron: Notitie Hoofd afdeling CVS, Aanvragen ISR 1981, 10 maart 1981.

Per uitwerkingsplan zal het Rijk namelijk vervolgens in een tweede ronde tot een aantal 'schrappingen' overgaan en nieuwe voorwaarden stellen. Zo worden bij het verstrekken van een eerste voorlopige bijdrage voorwaarden voor deklaratie gesteld. Er moet een qualiteits- en verwervingsplan komen; een bouwplan; het Rijk oordeelt over de noodzaak van sloop; slechts 64% van verwervingskosten wordt vergoed indien het pand nog niet blijvend buiten gebruik is gesteld. Dit levert enorme administratieve problemen op, ook al omdat de gemeente nauwelijks in staat is om alle activiteiten projektgewijs van elkaar te onderscheiden.

Bij uitwerking I, II en III is f 25 miljoen gevraagd en wordt in eerste instantie f 4 miljoen toegezegd (geen brug over Kostverlorenkade, geen gebouwde parkeerkelder en - in eerste instantie - geen bijdrage in 20% verwervingskosten voor de gemeente). Na ambtelijk overleg komen van verschillende departementen (Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening, Verkeer & Waterstaat, Volksgezondheid & Milieuhygiëne) gelden beschikbaar tot een bedrag van f 11 miljoen, waar een deel van de financiering van de brug, parkeervoorzieningen, de kadeverbreding en de verwerving van bedrijfsruimten buiten vallen. De financiering van rioleringen loopt via VoMil, welk ministerie afzonderlijk akkoord gaat. Ook komen de exploitatiekosten als gevolg van verwerving voor rekening van de gemeente.

2. *Winkels en bedrijven.* Ook hier wordt de gemeente gekonfronteerd met een groot aantal onzekerheden en financiële tegenvallers. Genoemd zijn al de parkeervoorzieningen en het naar achteren schuiven van beslissingen over de centrale werkplaatsen met plannen voor een bedrijfsverzamelgebouw. De subsidie-regelingen werken zo uit, dat de huren in Kinkerbuurt-Zuid op f 250,- per m² dreigen uit te komen. Dit heeft grote consequenties voor de 'buurtwinkels', die voorheen op zeer lage huren zaten. Gedurende deze periode is, vanuit het Ministerie van Economische Zaken, steeds gewerkt aan een subsidie-regeling in aanvulling op de ISR. Nadat Amsterdam een eigen regeling (ASBS) had opgesteld, is vanaf 1978 de BSBS van kracht geworden, die in 1980 overgegaan is in een meer gedecentraliseerde versie, de Kaderregeling Steun Bedrijven Stadsvernieuwing (KSBS).

De zeer strakke normen, bijvoorbeeld ten aanzien van het rendement van bedrijven, maken de regeling tot nu toe nauwelijks toepasbaar in stadsvernieuwingsgebieden. In de Kinkerbuurt ontstaan ook problemen doordat de geldende regeling voor verplaatsing etc. van ondernemers alleen voor uitwerkingsplannen en niet voor aangewezen stadsvernieuwingsgebieden van toepassing is.

3. *Welzijnssektor.* Vele voorzieningen op dit terrein worden niet via de ISR gedekt. Het wijkwelzijnscentrum (het Dirk van Nimwegen-centrum) is vóór de ISR-periode gereed. De exploitatie van dit centrum mag niet onder de ISR gebracht worden.

Onderwijsvoorzieningen lopen praktisch altijd buiten de ISR om. Dit geldt ook voor vele projecten vanuit het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. In ieder geval moet altijd afzonderlijk onderhandeld worden (vgl. integratieproject met basisschool, buurthuis, sportzaal en bibliotheek; kinderdagverblijf, baby- en peuteropvang e.a.). Voor een buurthuis in Noord en een in Zuid, voor speelgelegenheden en de sportzaal, komen wel (gedeeltelijke) subsidies van CRM, in het kader van de ISR, beschikbaar. Na uitvoerig overleg met de gemeente, eist CRM zonder verdere toezeggingen in 1978 een 'welzijnsplan' voor de Kinkerbuurt. Informatie wordt gevraagd over onder andere exploitatieoverzichten, investeringsopzet, toelichtingen op keuzes omtrent nieuw- of vernieuwbouw, spreidingschema gebruikmaking toegezegde subsidies, tekeningen. Dit geeft gemeente en buurtgroepen jaren werk, zonder zekerheid over de financiering. Een volgende handicap is dat het Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid niet op ISR-gebieden van toepassing verklaard wordt. Na 1978 houdt ook de subsidie-regeling 'Verbetering van het woon- en leefklimaat in de oude stadswijken' op te bestaan. De gemeente stopt daarna ook haar bijdrage (50%).

4. *Verkeer / parkeren.* Genoemd zijn de onderhandelingen over de verbreding van de kademuuren en een fietsbrug. Door het op (te) beperkte schaal subsidiëren van parkeervoorzieningen is de parkeerproblematiek steeds vooruit geschoven. De bouw en exploitatie van een parkeerkelder voor winkelbezoekers en – in beperkte mate – bewoners door een particuliere beleggingsmaatschappij is door financieringsproblemen en verzet uit de buurt niet tot uitvoering gekomen. Begin 1981 is er nog steeds geen duidelijkheid over de parkeeroplossing (bijvoorbeeld straatparkeren of parkeerkelder/souterrains). In de latere uitwerkingen is voorkómen dat discussies over parkeerbehoeften hebben geleid tot minder dicht bouwen. Op grond van enkele zeer dure ervaringen in een aantal projecten elders is de gemeente zeer huiverig om in de bouw en exploitatie van gebouwde parkeervoorzieningen deel te nemen.

Bovengenoemd overzicht behelst alleen een aantal knelpunten op grond van de financiële verhoudingen met het Rijk c.q. de departementen. Uiteraard speelden op andere fronten en tussen andere instituties even zovele knelpunten, bijvoorbeeld rond het juridisch instrumentarium (vgl. Hoofdstuk 13) of binnen de diensten. In par. 10.3.2. is gewezen op de scherpe scheidslijnen die er in Amsterdam in deze periode liepen tussen onder andere de diensten Stadsontwikkeling met een sloop/nieuwbouw-filosofie en Volkshuisvesting met sterke pleidooien voor behoud en herstel. Kinkerbuurt-Zuid als rekonstruktiegebied wordt dan ook gezien als een Stadsontwikkelingsproject; Kinkerbuurt-Noord met voornamelijk behoud en herstel als een Volkshuisvestingsproject. Deze scheidslijnen zijn een aantal jaren ook door het afzonderlijke buurtoverleg tussen gemeente en bewoners in Zuid en Noord heen gelopen.

Ook kunnen de problemen genoemd worden die direct voortvloeiend uit de werking van de ISR in het overleg met de bewoners zijn ontstaan. In 1978 werd bijvoorbeeld in een buurtvergadering uitgesproken dat er gebouwde parkeerkelders mochten komen; dit terwijl de financiering, de gevolgen voor de huren en de bestemming (bewoners, bezoekers, winkeliers) nog niet rond waren. Op het moment dat, bij gebrek aan voldoende subsidies, alleen een opzet met inschakeling van een financieringsinstelling mogelijk bleek, met hoofdzakelijk parkeerplaatsen voor winkeliers en bezoekers en nauwelijks voor bewoners, kwam er verzet. Door verzet van de buurtgroepen en de moeilijkheden rond de financiering zijn de gebouwde parkeerkelders uit de plannen verdwenen. Overigens heeft een buurtvergadering zich onlangs uitgesproken tegen elke vorm van gebouwde parkeervoorzieningen.

Op de knelpunten verbonden met de zich snel wijzigende bevolkingssamenstelling, de herhuisvestingsproblematiek en de inspraak zijn we in de hoofdstukken 6, 11 en 12 uitgebreid ingegaan.

Wanneer we ons op de subsidie-regelingen richten, dan moeten we konstateren dat deze in Kinkerbuurt-Zuid waarschijnlijk nog zeer gunstig afsteken vergeleken met die in Kinkerbuurt-Noord. De verbetering in Noord is, op een aantal complexen van woningbouwverenigingen na, nog nauwelijks gestart.⁸⁴ Uiteraard ligt de oorzaak hiervan niet alleen bij de te kort schietende subsidie-regelingen. De problemen hebben bijvoorbeeld ook te maken met de rol van het partikuliere eigendom en de beperkte aanschrijvings- en verwervingsmogelijkheden, alsmede met gebrek aan ervaring binnen de gemeentelijke diensten met verbeterings-/instandhoudingsplannen van partikuliere of recentelijk verworven woningen. Duidelijk is echter wel, dat verbeteringsplannen bij het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening juridisch zowel als financieel lager skoren dan rekonstruktieplannen.

14.6.3. *Interim-Saldo-regeling – algemeen*

Wanneer we, mede gezien het bovenstaande, de werking van de Interim-Saldo-regeling beoordelen, dan moeten we stellen dat deze regeling – in een aantal opzichten misschien nog de meest gunstige – minder integraal is dan de naam doet vermoeden en dan wellicht oorspronkelijk bedoeld was. Met name ontbreken adequate subsidies voor onderhoud, winkels, ambachtelijke bedrijven en parkeermogelijkheden. Noordanus⁸⁵ constateert dan ook dat de ISR, in plaats van een instrument voor een integraal stadsvernieuwingsbeleid, een nieuwe VRO-subsidie-regeling werd voor de kosten van vernieuwing en bouwrijp maken, die zich van de bestaande instrumenten (men denke aan de lokatiesubsidie en de zgn. 80%-regeling) voornamelijk onderscheidt doordat de gemeenten eerder over voorschotten en werkkapitaal kunnen beschikken.

Dit gebrek aan integraliteit is in de loop der jaren alleen maar sterker geworden, iets waaraan de toenemende financiële krapte bij de departementen niet vreemd zal zijn. De regeling is ook in een aantal andere opzichten zijn doel voorbij geschoten. Oorspronkelijk is de regeling opgezet voor een beperkt aantal gebieden in een beperkt aantal steden. Inmiddels vallen 14 steden en een nog groter aantal gebieden onder de regeling. Dit heeft de spoeling voor de grootste steden met de grootste problemen dunner gemaakt. Er is dan ook op het ogenblik sprake van een stuwmeer van ISR-aanvragen. In 1981 worden nog aanvragen in het kader van de ISR behandeld, die dateren uit 1978. Door overloop van plannen uit 1979, is in 1980 nog slechts f 60 miljoen beschikbaar voor het honoreren van nieuwe aanwijzingen en dat terwijl uit de begroting 1980 nog berekend kon worden dat in 1980 voor een bedrag van f 243,3 miljoen aan (juridische) verplichtingen beschikbaar was. Inmiddels heeft bijvoorbeeld Amsterdam voor 1980 voor f 185 miljoen aan nieuwe aanvragen ingediend.⁸⁶

Gezien de beperkte middelen, zullen allerlei plannen verder naar achteren moeten worden geschoven. Daarbij moet bedacht worden dat de aanvragen voor de ISR bij gemeenten en bewoners verwachtingen gewekt hebben en dat er organisatorisch en financieel op vooruit gelopen is (vgl. de discussie over de parkeerkelders in de Kinkerbuurt).

⁸⁴ Zie ook S.V.-Berichten, uitgegeven door de Afdeling Coördinatie Stadsvernieuwing (Amsterdam), juli/aug. 1981 (themanummer 'Behoud en herstel').

⁸⁵ Noordanus, P. G. A., *Wetgeving, planning en financiering: ruimtelijk beleid. Rapport over een deelonderzoek naar organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering op ruimtelijk gebied. Achtergrondstudie Nr. 8, deel 2, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1981, pp. 28, 93–94.*

⁸⁶ Notitie Hoofdafdeling C.S.V., *Aanvragen ISR 1981. (Amsterdam) 10 maart 1981, pp. 3–7.*

Overigens is het de bedoeling – gezien de voorstellen in het Gewijzigd Concept van wet op de stadsvernieuwing – om de ISR te laten verdwijnen. Daarom ook, zijn er geen nieuwe ISR-gemeenten aangewezen. Dit onzekere perspectief werkt niet stimulerend voor de gemeentelijke planvorming.

Het Ministerie van VRO heeft, vooruitlopend op nieuwe aanvragen 1981, een aantal prioriteiten voor honorering aangegeven:

- uitvoeringsplannen in reeds aangewezen gebieden;
- aanwijzingen gekombineerd met uitvoeringsplannen, die leiden tot een grote nieuwbouwproductie;
- idem, zonder belangrijke effecten voor de nieuwbouwproductie; en
- aanwijzingen zonder uitvoeringsplannen.⁸⁷

Hieruit blijkt eens te meer de prioriteit voor nieuwbouw boven verbetering. In dit kader is ook vanuit de Provincie kritiek uitgeoefend op het afremmen van aankoopacties ten behoeve van woningverbetering.⁸⁸ In deze situatie is het bovendien voor gemeenten voordeliger om direkt met concrete uitvoeringsplannen te komen en niet eerst gebieden te laten aanwijzen. Door de konstruktie van afzonderlijke aanwijzings- en uitvoeringsaanvragen worden gemeenten verplicht tot planvorming in twee rondes, met als extra gevolg twee overleg-, beïnvloedings- en schrappingsrondes met het Rijk. Bij het direkt presenteren van een uitvoeringsplan wordt één ronde overgeslagen en komt men direkt hoger op de prioriteitenlijst.

Tabel 17. Aanwijzingen ISR; negatieve saldi volgens aanvragen en beschikkingen, gem. A'dam, periode 1977 t/m 1980

Jaar	buurt (deel)	negatief saldo vlgs. aanvraag gemeente	goedkeuring saldo MVRO	verschil kolom 2 en 3
	1	2	3	
1977	Kinkerbuurt	149.000.000	63.000.000	86.000.000
	sub-totaal 1977	149.000.000	63.000.000	86.000.000
	Totaal t/m 1977	149.000.000	63.000.000	86.000.000
1978	Indische buurt	66.184.000	29.700.000	36.484.000
	staatsl. brt. nop.	41.272.000	20.449.000	20.823.000
	Jordaan AA 12	9.370.000	5.400.000	3.970.000
	sub-totaal 1978	116.826.000	55.549.000	61.277.000
	Totaal t/m 1978	265.826.000	118.549.000	147.277.000
1979	Indische buurt	—	5.620.000	7.562.000
	staatsl. brt. nop.	—	1.930.000	7.1930.000
	Realeneiland	20.017.300	geen besch. ontv.	n.v.t.
	Nieuwmarkt AA 6,8	9.719.500	8.100.000	1.619.500
	sub-totaal 1979	29.736.800	15.650.000	7.5930.000
Totaal t/m 1979	295.562.800	134.199.000	141.346.500	
1980	Bethaniënbuurt	10.062.000	7.766.000	2.296.000
	de Pijp AK, 14, 18	27.940.000	14.385.000	13.555.000
	kadijken e.o.	84.305.000	19.850.000	64.455.000
	Nieuwmarktbuurt	50.326.000	geen besch. ontv.	n.v.t.
	Spaarnd. b. Ind. gebied	± 12.500.000	geen besch. ontv.	n.v.t.
sub-totaal 1980	185.133.000	42.001.000	80.306.000	
Totaal t/m 1980	480.695.800	176.200.000 + pm	221.652.500 – pm	

Bron: Notitie Hoofd Afdeling C.S.V., Aanvragen ISR 1981, 10 maart 1981.

⁸⁷ Notitie Hoofdafdeling C.S.V., Aanvrager ISR 1981, (Amsterdam) 10 maart 1981, p.3. Zie ook: Memorie van Toelichting op de begroting van VRO 1981, o.c., Hoofdstuk XI, Nr. 2, pp. 73–75.

⁸⁸ Departement van VRO, Rijksbegroting voor het jaar 1981, o.c., pp. 8–9.

Door de verschuiving naar kleinere plannen, staat ook niet meer het ruimtelijk beleid voor een hele buurt centraal, maar het aanmelden van zoveel mogelijk concrete en kleinere projecten. Deze plannen zijn vanuit financieringsoogpunt makkelijker realiseerbaar en voor de gemeenten organisatorisch minder complex.

Wanneer we de bedragen die gemeoid zijn met de aanvragen van gemeenten vergelijken met de bedragen van goedkeuringen van het Rijk (om nog maar niet te spreken van de uiteindelijke beschikkingen – vgl. Kinkerbuurt), dan moeten we constateren dat daartussen een groot gat zit. (Vgl. tabel 17.)

De goedgekeurde bedragen zijn gemiddeld genomen nog niet de helft van de aangevraagde. Een dergelijk gat zit er bijvoorbeeld ook in de Schilderswijk, waar f 120 miljoen door de gemeente was uitgerekend en f 58 miljoen door het Rijk werd vastgesteld.

Het zal natuurlijk beslist voorkomen dat gemeenten anticiperen op de rode pen van het Rijk door fors te overvragen. Dat neemt niet weg dat de verschillen wel erg groot zijn. Vanuit de Coördinatie Stadsvernieuwing van Amsterdam zijn een aantal redenen opgesomd.⁸⁹

1. weglaten van planonderdelen in de aanwijzing, omdat deze niet stroken met de opvattingen van soberheid en doelmatigheid, of omdat deze eenvoudigweg niet nodig of wenselijk geacht worden. Bij de beschrijving van de ISR-plannen voor de Kinkerbuurt in het voorgaande is de onduidelijkheid over deze criteria al in een vroeg stadium gebleken;
2. weglaten van planonderdelen omdat deze een te groot geacht element van onzekerheid in zich dragen;
3. weglaten van (toezeggingen voor) planonderdelen, omdat deze in eerste instantie op het werkgebied van andere Ministeries liggen (Verkeer en Waterstaat, CRM, VoMil – vgl. de Kinkerbuurt);
4. weglaten van (toezeggingen voor) planonderdelen, omdat de fysieke uitvoering daarvan plaats zal vinden buiten het eigenlijke plangebied;
5. diverse kortingen in de sfeer van prijzen en kosten:
 - a – lagere eenheidsprijzen openbare werken;
 - b – lagere verwervingsprijzen onroerend goed (sterk genormeerd);
 - c – hantering lagere netto-kosten gebouwde parkeervoorzieningen;
6. kortingen op de kosten van nutsbedrijven, zoals die van gemeentewege in de aanvragen werden opgevoerd;
7. niet-aksepteren (geheel of gedeeltelijk) van door de gemeente opgevoerde rentekosten, nadelige exploitatie-saldi, kosten van reeds uitgevoerde werken (vgl. de financiële consequenties die voortvloeien uit de exploitatie van via de ISR gefinancierde projecten (bijvoorbeeld welzijnsinstellingen in de Kinkerbuurt) of van exploitatieverliezen die vóór een aanwijzingsbesluit geleden zijn. Dit geldt bijvoorbeeld sterk in Rotterdam, waar men na de aankoop-actie te maken had met problemen in de exploitatiesfeer;⁹⁰ vgl. ook verwervingskosten Kinkerbuurt vóór de ISR-periode);
8. verschillen in positieve zin (op zichzelf leidend tot hogere goedgekeurde negatievealdi) traden met name in 1980 op. In de door de gemeente berekendealdi was geen BTW opgenomen, in verband met de grote onzekerheden over deze posten. Door het Ministerie van VRO werden in de beschikkingen wel stelposten voor BTW opgenomen;
9. zowel in de gemeentelijke opgaven van dealdi als in de beschikkingen is er sprake van verschillen die het best te typeren zijn als 'errata';
10. bij goedkeuring wordt tot aanpassing van de plannen (bijvoorbeeld weglaten van planonderdelen) besloten. Dit kan leiden tot andere financiële inkomsten, bijvoorbeeld minder sloop/nieuwbouw, dan ook een daling in de post gekapitaliseerde erfpacht;
11. toerekening van hogere opbrengsten uit niet-woonfuncties dan in het ingediende plan.

⁸⁹ Notitie Hoofdafdeling C.S.V., 1981, o.c.

⁹⁰ Priemus, H., 1978, o.c., p. 159.

Een zeer ernstige handicap van de ISR is de detail-bemoeienis van vele Rijksorganen, departementen en onderdelen daarvan en de centralistische tendens die daarvan is uitgegaan. De beïnvloeding vindt vaak in meer rondes plaats: aanwijzing, goedkeuring, beschikking. Deze inmenging komt boven op allerlei andere voorwaarden, zoals bijvoorbeeld planologische vereisten.

In de procedure tot aanwijzing van de gebieden is men nooit tot éénduidige kostenramingen en daarop gebaseerde principe-toezeggingen gekomen. Het gevolg was een sterke druk om de gebiedsomvang en de omvang van de financiële toezegging bij de aanwijzing van het gebied beperkt te houden.⁹¹ Onzekerheid was er ook met betrekking tot de verplichting van het opstellen van een bestemmingsplan, zeker nadat de wet op de stadsvernieuwing zelf niet definitief werd; ook van andere plannen waren er twijfels over het verplichtend karakter.

In bovenstaande opsomming zijn nog niet de apparaatkosten van de ISR voor de (versnelde en geforceerde) binnengemeentelijke planvorming ingekalkuleerd. Dit heeft niet alleen financiële gevolgen. Wat betekenen de vele noodzakelijke plannen bijvoorbeeld voor de gemeentelijke plan- en uitvoeringscapaciteit voor gebieden die niet onder de ISR vallen?

Bij de stimulerende werking van de ISR op extra gemeentelijke planvorming kunnen vraagtekens worden geplaatst. Zeker in de eerste jaren, ging het voornamelijk om het ISR-pasklaar maken van oude, bestaande plannen, met alle gevolgen voor gemeentelijke, ambtelijke en financiële capaciteit. We kunnen ons afvragen of de ISR-planvorming de aandacht niet heeft afgeleid van buurten waar een 'ISR-geschikt' plan niet voor te maken is, maar waar de problemen er niet minder om hoeven te zijn.

Gemeenten maken onderscheid in 80%-regeling-gebieden en ISR-gebieden. De 80%-regeling kan soms sneller toegepast worden bij projecten van kleinere omvang, bij funktiewijziging of verbeteringen in de sfeer van de jongerenhuisvesting. Voorheen 80%-regelingsgebieden komen over het algemeen niet in de ISR. Bovendien krijgen ISR-gemeenten waarschijnlijk minder 80%-regelingsgelden (het woningbestand van ISR-gemeenten wordt bij de bepaling van de verdeling van 80%-gelden maar voor 50% meegeteld).

We hebben ook gewezen op de lage prioriteit voor verbeteringsplannen. Onderhoudsactiviteiten zijn nauwelijks in de ISR ondergebracht. Gemeenten gaan op een gegeven moment anticiperen op allerlei (sluipende) richtlijnen en voorwaarden. Wanneer er geen geld is voor parkeren, maken ze geen parkeerplannen. Wanneer er geen adequate regeling is voor het midden- en kleinbedrijf, zal daarvoor ook minder gedaan worden.

Tot slot heeft de vaak geforceerde ISR-planvorming in een aantal buurten tot problemen geleid op het vlak van de inspraak van de bevolking. In de Schilderswijk (de wijken 1, 2 en 3) is de inspraak-procedure aanmerkelijk verkort, omdat er binnen een jaar een struktuurschets moest worden vastgesteld. Ook is, op grond van (financiële) verwachtingen, ingesproken over zaken die later niet doorgingen.

14.7. Andere subsidie-regelingen dan de ISR

14.7.1. Inleiding

De ISR is in een beperkt aantal gebieden van toepassing verklaard. In andere stadsvernieuwingsgebieden vindt subsidiëring op grond van allerlei andere regelingen plaats. Behalve bij in- of aanbredingsgebieden, betekent dit over het algemeen dat er niet sprake is van een buurtgerichte aanpak. Het gaat meestal om concrete projecten of – nog minder spektakulair – om een aantal specifieke taken. Subsidies dekken dan over het algemeen maar één aspect, vaak zelfs maar een deel daarvan (80%- of 50%-koppel-subsidies).

⁹¹ Vgl. Noordanus, P. G. A., 1981 o.c., p. 28, 93–94.

subsidiebeleid impliceren dat woningen in principe uit de Rijkskas gefinancierd worden als de stichtingskosten (na correcties voor lokatiesubsidies, paalfundering, risico-verrekening, bijzondere bouwplaats, e.d.) bij toepassing van de huurtabel leiden tot een jaarhuurpercentage van 5,1 of lager. Door de eerder genoemde 'kopkosten', is een aanvaardbaar kostenniveau moeilijk vast te stellen.

Het Rijk stelt naar regio's gedifferentieerde maximumniveaus op met betrekking tot stichtingskosten van woningwetwoningen.⁹³ Het laatste jaar zijn de met de kopkosten verband houdende objectsubsidies wel gestegen. Dit is het gevolg van de toevoeging van een nieuw pakket woningen en wooneenheden met hogere stichtingskosten en ook een hoger objectsubsidie-percentages dan de pakketten in de jaren daarvoor.⁹⁴

Ook de 80%-regeling is sterk geclausuleerd. Enerzijds door kostennormering en gefaseerde toekenning, anderzijds omdat de gelden over het algemeen alleen beschikbaar gesteld worden als sloop/nieuwbouw of ingrijpende renovatie volgt.

Het Rijk stelt dat gemeenten minder moeten vasthouden aan een in bepaalde gevallen gehanteerd al te schematisch en daarmee vaak prijsopdrijvend verwervingsplan. Het lijkt hier wel wat gemakkelijk voorbij te gaan aan de eigen organisatorische problematiek van gemeenten en de rol van verwervingen in (bestemmings)planprocedures. Het Rijk heeft in de begroting 1980 zelfs bevorderd dat gemeenten huurwoningen (woningwetwoningen) verkopen aan zittende huurders. 304 gemeenten hebben gereageerd; 270 daarvan willen niet verkopen.⁹⁵

14.7.2.3. Verbeterings-, onderhouds- en exploitatielasten

Wat betreft verbeterings- en onderhoudsactiviteiten worden gemeenten voornamelijk gekonfronteerd met de Beschikking Geldelijke Steun Verbetering Particuliere Woningen, de Beschikking Geldelijke Steun voor het Verbeteren van Complexen Woningen van toegelaten instellingen en gemeenten en de daarop van toepassing zijnde 2 $\frac{1}{2}$ -regeling (vgl. par. 14.5.3.). De gemeentelijke marges worden regelmatig verbreed respectievelijk ingeperkt, ten gevolge van de grote stroom circulaire vanuit het Ministerie van VRO.

Het particulier herstel van woningen staat de laatste jaren op een zeer laag pitje. In 1977 zijn de subsidie-regelingen hiervoor in ongunstige zin veranderd.⁹⁶ Ook het herstel van monumentale panden loopt terug door te kort schietende subsidies, die voor een deel van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk afkomstig zijn.⁹⁷

Het belangrijkste probleem van de 2 $\frac{1}{2}$ %-regeling is dat particuliere verhuurders groot onderhoud voor zich uit schuiven en in de verbeteringsoperatie meenemen. Voor huurders betekent dit dat ze door het wegwerken van achterstallig onderhoud een huurverhoging krijgen opgelegd. Overigens zijn onderhoud en verbetering vaak nauwelijks van elkaar te scheiden. De regeling is bovendien veel te algemeen opgesteld: een goed onderhouden woning is niet te vergelijken met een vervallen pand en het is bijna onmogelijk ze onder dezelfde regeling te laten vallen.

Tot aan 1977 was er, op grond van de subsidie-regeling 'Beschikking Geldelijke Steun Rehabilitatie' (1972) een aparte planfiguur voor rehabilitatie-activiteiten. Voor het wegvallen van deze regeling zijn geen organisatorische of financiële prikkels teruggekomen.

⁹³ Memorie van Toelichting op de Begroting van VRO, 1981, o.c., Hoofdstuk XI, Nr. 2, pp. 26, 29, 48.

⁹⁴ Departement van VRO, Rijksbegroting voor het jaar 1981, o.c., Hoofdstuk XI, Nr. 13, p. 13.

⁹⁵ Memorie van Toelichting op de begroting van VRO voor het jaar 1981, o.c., Hoofdstuk XI, Nr. 2, pp. 42 en 63.

⁹⁶ Vgl. Priemus, H., 1978, o.c., Hoofdstuk 10.

⁹⁷ Vgl. S.V.-Berichten, uitgegeven door de Afdeling Coördinatie Stadsvernieuwing. (Amsterdam) 1979, No. 3, p. 10.

De laatste jaren zijn de beste resultaten geboekt bij de verbetering van woningwetcomplexen en eigen gemeentelijk woningbezit. Meestal liggen deze complexen echter niet in de oude woonbuurten.

Bij de verbeterings- en onderhoudsoperaties ondervinden gemeenten op verschillende manieren problemen. Genoemd is al de werking van de ISR. Voorts zijn aan verbeteringsactiviteiten voor het Rijk maxima verbonden: bij vooroorlogse woningen ca. 80% van de kosten van vervangende nieuwbouw, bij na-oorlogse woningen 50%. Zeker bij een complexgewijze aanpak komen gemeenten in de problemen, omdat er altijd wel panden tussen zitten die op basis van een financieel/ekonomische afweging eigenlijk gesloopt moeten worden, maar bij een complexgewijze aanpak moeten blijven staan en tegen hoge kosten hersteld moeten worden.

De grootste problemen lijken er voor gemeenten te liggen bij de woningexploitatie en onderhoudsactiviteiten op meer bescheiden niveau. Bij het Rijk vindt op het ogenblik onderzoek plaats naar de differentiatie van de onderhoudsnorm. Het afgelopen jaar is de onderhoudsnorm met f 20,- per woning verhoogd (Rijksbandwoningen f 40,-). Bij koopoperaties en gemeenten heeft het Rijk tekorten op onderhoudsfondsen van – meer dan 4.000 – vooroorlogse woningen gesaneerd.⁹⁸

Voor het eigen bezit van de gemeente wordt een exploitatiesubsidie gegeven van f 350,-. Het gemeentelijk woningbedrijf in Rotterdam lijdt per woning per jaar een exploitatieverlies van ± f 1.500. Voor woningwetwoningen van jonger dan 25 jaar is er sowieso geen Rijkssteun.⁹⁹ Dit betekent dat onderhoud in een vroeg stadium niet gestimuleerd wordt.

In de paragraaf over de huren hebben we al gewezen op het structurele financiële nadeel voor gemeenten van kleine ingrepen ('kleine beurt') ten opzichte van ingrijpende verbetering of sloop/nieuwbouw.¹⁰⁰ Onderhoudsproblemen zijn er vooral op grond van de zogenoemde f 20.000-regeling.

In vele Rijkssubsidiereregelingen wordt nauwelijks verschil gemaakt tussen het opknappen door particulieren van een boerderij, een huis in een kleine of middelgrote gemeente of in de stadsvernieuwingsbuurten van de grootste gemeenten. Een particuliere eigenaar in kleine gemeenten zal veelal wel reageren op opknapsubsidies, huurverhogingen, fiskale aftrek e.d. Voor hem is het aantrekkelijk het bezit goed te onderhouden. In de grote steden is de kwaliteit vaak zo slecht, dat de investering meer vraagt dan het pand waard is. Zelfs wanneer dat niet zo is, gaat het om enorme bedragen voor de betrokken eigenaren of is de omgeving zo slecht, dat renovatie van één pand niet aantrekkelijk is. Hun vermogenspositie is vaak niet zo sterk: zij kunnen of willen het in stand houden vaak niet opbrengen en verwaarlozen hun bezit. Soms wordt er maatschappelijk gezien onoirbaar met bezit geopereerd.

De enige manier om dit proces van verval langs deze weg te stuiten, loopt via aankoopbeleid van de grootste gemeenten. Particuliere verbetering, onder andere na aanschrijving, werkt nauwelijks. Veel problemen in de grote steden vloeien voort uit de noodzaak van verwerving (aankoop) van de over het algemeen slecht onderhouden woningen van particuliere verhuurders. Juist voor deze woningen liggen er een aantal handicaps, bijvoorbeeld doordat aangekochte panden pas na verbetering onder de Rijksband komen¹⁰¹, en een aantal regelingen¹⁰² niet van toepassing is voor woningen die voor 1 januari 1976 zijn aangekocht (dat wil onder andere zeggen: niet voor de meeste woningen van de Rotterdamse aankoopactie).

⁹⁸ Memorie van Toelichting op de begroting van VRO, 1981, o.c., Hoofdstuk XI, Nr. 2, p. 66.

⁹⁹ Idem, p. 78.

¹⁰⁰ Vgl. ook Priemus, H., 1978, o.c., Deel III.

¹⁰¹ Idem, Hoofdstuk 7 en 8.

¹⁰² Bijvoorbeeld Circulaire M.G. 81/13.

14.7.3. Subsidie-regelingen bepalen de alternatieven

Als we bovenstaande problemen met de financiering van bepaalde stadsvernieuwingstaken overzien, dan kunnen we konstateren dat een aantal regelingen afzonderlijk en het stelsel in zijn totaliteit, te zamen met de beperkte wettelijke mogelijkheden, de gemeenten in een bepaalde richting sturen. Via de ISR liggen er grote beperkingen voor verbeterings- en onderhoudsoperaties. De 80%-regeling geldt alleen bij sloop/nieuwbouw en ingrijpende renovatie. Bovendien is het volgens het Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing de bedoeling, dat met name deze subsidieregelingen (ISR en 80%-regeling) de gedecentraliseerde stadsvernieuwingfondsen vullen. Komen er, gezien de vele verplichtingen, extra middelen voor onderhoud en verbetering op laag niveau in de vorm van algemene middelen? Na verbeteringsoperaties komen de huren boven het niveau van de vergelijkingshuren. Gemeenten moeten door gekombineerde rehabilitatie/nieuwbouwclusters trachten onder de budget-regeling te komen.¹⁰³ Exploitatie-subsidies voor onderhoud van woningwet-komplexen gelden niet voor woningen die de laatste vijfentwintig jaar gebouwd zijn. Voor de (slechte) woningen die vlak na de Tweede Wereldoorlog gebouwd zijn, worden extra verbeteringssubsidies verstrekt. Op de enorme vooroorlogse woningvoorraad van zeer slechte kwaliteit in een aantal grote steden worden deze regelingen niet van toepassing verklaard.

Dit alles werkt niet alleen in de hand dat de regelingen alleen uiterste oplossingen mogelijk maken, maar bevordert ook dat gemeenten door de complexiteit van bepaalde oplossingen in uitersten gaan denken. Omdat exploitatie en klein onderhoud te duur zijn, wacht men op groot onderhoud; omdat groot onderhoud te duur is, wacht men op ingrijpende verbeteringen; omdat de 2½%-regeling niet werkt, komt men op sloop (en nieuwbouw) uit. De zeer hoge huren, die er uiteindelijk toch nog uitrollen, kunnen niet voorkomen worden. Bij de subsidieregeling voor sloop/nieuwbouw raak je de oude exploitatieverliezen kwijt. Je kan met een nieuwe bladzijde beginnen. Bij verbetering werkt de oude exploitatie door in de nieuwe exploitatie.

Bovendien zitten er bij een aantal sloop/nieuwbouw-regelingen koppelingsmogelijkheden om de woonomgeving te verbeteren.

Gemeenten zouden, bij een vrije keuze, in een aantal gebieden kunnen beginnen met het wegwerken van achterstallig onderhoud. Door de subsidie-regelingen is het veel voordeliger eerst met op zich veel duurdere en per saldo minder woningen opleverende oplossingen te beginnen. Op grond van de subsidiëringmogelijkheden zijn in Amsterdam panden ingrijpend gerenoveerd of gesloopt en opnieuw gebouwd (voornamelijk via de 80%-regeling), waar onderhoud op beperkte schaal mogelijk en voldoende zou zijn geweest. Alternatieve aanwending van de beschikbaar komende financiën was echter niet toegestaan.

In het Maasstraatlaantje in Den Haag stonden 64 kleine arbeiderswoningen, die gekocht waren voor de sloop. Omdat het Rijk vrij dogmatisch was in het hanteren van de regels, kon er geen goede onderhoudsbeurt plaatsvinden. De gemeente wilde geen sloop en heeft toen 1½ à 2½ miljoen gulden voor eigen rekening genomen om de meest geprefereerde oplossing te kiezen.

In incidentele gevallen, waar de onredelijkheid van de Rijksnormen apert is, zullen gemeenten de konsekwenties waarschijnlijk wel trekken. In Amsterdam is bijvoorbeeld onlangs een Fonds voor de Woningnood¹⁰⁴ ingesteld, dat onder andere bestemd is om te verwerven voor behoud en herstel. De onrendabele top van dergelijke verwervingen moet uit het fonds komen. Gezien de positie van de gemeentebegrotingen, kan dit echter nooit op grote schaal; daarvoor is een ommezwaai in het Rijksbeleid nodig. Aan de

¹⁰³ Vgl. S.V.-Berichten, 1979, Nr. 3, o.c., p. 6.

¹⁰⁴ Voor 1981: f 120 miljoen.

ene kant is het Rijk vaak niet bereid om onderhoud of renovatie afdoende te subsidiëren. Aan de andere kant is er nog steeds geen adequate grondprijis-regeling. De bedragen die in gemeenten gemoeid zijn met de verwerving van door speculatie opgedreven panden, lijken in geen verhouding te staan tot de bekijbbling per pand die nu bijvoorbeeld bij onderhoudssubsidies plaatsvindt.

Op Rijksniveau zoekt men al jaren naar een objektief model om de (financiële) keuze van sloop/nieuwbouw dan wel renovatie te kunnen maken. Afgezien is van de gedachte dat alle aspekten, ook de sociale, in één formule te vangen zouden zijn. De vraag blijft, wat je van een dergelijk afwegingskader mag verwachten.

Bij een zuiver economische afweging is de 80 à 90% van de nieuwbouwprijs, die soms in verbetering moet worden gestopt, een slechte investering. Ten onrechte gaat men echter uit van een vrije keuze bij gemeentebesturen.

Ook al zouden allerlei ideologische argumentaties achter de behoud/herstelfilosofie niet overgenomen worden, dan nog zijn gemeentebesturen in de praktijk niet in staat om in oude buurten tot sloop/nieuwbouw op grote schaal over te gaan. Dat komt bijvoorbeeld omdat de plannings- en organisatorische problemen met een gigantische sloop/nieuwbouw-strategie een onoverkomelijke barrière zullen vormen. Daar bovenop komt het verzet van de bewoners.

In Rotterdam zijn 90.000 woningen van voor 1920. Stel dat die allemaal te slecht bevonden worden voor verdere bewoning en dat voor sloop gekozen wordt. In de huidige omstandigheden duurt zo'n programma met ambitieuze jaarstreefcijfers (2.000 per jaar) 45 jaar. Als ervan uitgegaan wordt dat 'slechts' 25% gesloopt moet worden, dan duurt het ook al zo'n 12½ jaar. Intussen zal wel zorg gedragen moeten worden voor het bewoonbaar houden c.q. onderhouden c.q. verbeteren van de rest: 65.000 woningen.

14.8. Subsidie-verhoudingen, organisatie en koördinatie

Het gevaar van de werking van de in het voorgaande beschreven subsidie-regelingen is dat in het gemeentelijk beleid de kostenkalkulatie van de alternatieven van doorslaggevend belang wordt en dat andere overwegingen nauwelijks meespelen. Door de complexiteit wordt het proces van het zoeken naar de financiële middelen steeds meer losgeweekt van politieke beleidsuitgangspunten.¹⁰⁵

Buit¹⁰⁶ geeft de volgende hypothese: 'Het moeten aanvaarden van een steeds sterker gecentraliseerde bemoeienis met lokale stadsvernieuwingsplannen, gelet op het geheel van voorwaarden welke vanuit de Rijksoverheid aan subsidieverstreking in het kader van een uiterst complex geheel van regelingen worden en zullen worden gesteld, gelet op de sterke dominantie van de doelstelling bestrijding van ruimtelijke ongelijkheid binnen de centrale overheid als toetssteen bij de beoordeling van ingediende stadsvernieuwingsplannen, ook de ingewikkelde weg van subsidieregelingen, lijkt de gemeente meer en meer onder het juk van milieunivellering en van de ene gemiddelde ruimtelijke herinrichtingskoers te plaatsen. In elk geval vormt het een forse rem op het presenteren en doordenken van diverse herinrichtingsvarianten voor de te verbeteren wijken.'

Binnen het gemeentelijk beleid ontstaan, in samenhang met het voorwaardenstellend karakter van allerlei subsidieregelingen, een aantal problemen, die verder reiken dan de beperkte werking van elke regeling afzonderlijk. Deze hebben betrekking op de noodzaak tot afstemming van allerlei regelingen en het voeren van overleg, het tempo van stadsvernieuwing en de resulterende verhoudingen met andere sociale instituties die bij het stadsvernieuwingsproces zijn betrokken.

¹⁰⁵ Een buitenlands voorbeeld leveren Grauhan, R. R. & W. Linder, *Politik der Verstädterung*. (Frankfurt a/Main) 1974.

Het gaat daarbij om de keuze uit vervoersalternatieven in München.

¹⁰⁶ Buit, J., *Doelstellingen en ruimtelijke voorstellen*. (Van Gorcum, Assen) 1978, p. 123.

Het opvoeren van de stadsvernieuwingsactiviteiten en de daarmee gepaard gaande noodzaak van overleg met allerlei betrokkenen en afstemming van allerlei maatregelen en financiële regelingen, hebben in de eerste plaats voor de Gemeente geleid tot een uitbreiding van de organisatie en het ambtelijk apparaat. Deze uitbreiding wordt niet door specifieke regelingen vergoed en is ook niet door de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds opgevangen.

De binnengemeentelijke organisatie komt sterk onder druk door het voortdurende overleg met vele Rijksorganen om allerlei subsidies los te krijgen of om te voldoen aan de vele voorwaarden, die in verband met subsidieverstrekking of de goedkeuring van (bijvoorbeeld op de WRO geënte) plannen gesteld worden. Het overleg stopt zodra de subsidies 'binnen' zijn of wanneer er niets meer verwacht wordt. Een aantal gemeenten hebben zelfs subsidologen in dienst om binnen de wir-war van regelingen de weg te kunnen vinden.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor met betrekking tot de Provincie. De voorwaarden wijzigen zich voortdurend, hetgeen tot grote coördinatie- en capaciteitsproblemen aanleiding kan geven. Deze capaciteitsproblemen doen zich vooral voor wanneer van de gemeenten omvangrijke plannen geëist worden. In het voorgaande is gewezen op de vele planvormen die samenhangen met wettelijke regelingen of subsidies.

Te pas en te onpas wordt van gemeenten een totaalplan, een meerjarenplan, een totaalbeeld of iets dergelijks geëist, zonder dat er garanties over toekomstige financiering of goedkeuring zijn. Gewezen is op de verplichting vanuit CRM tot het opstellen van een welzijnsplan in de Kinkerbuurt; voor instandhoudingsregelingen en monumentensubsidies zijn meerjarenplannen nodig¹⁰⁷; meermalen keuren provincies incidentele bouwplannen niet goed; het Rijk eist voor subsidieverstrekking een totaaloverzicht.¹⁰⁸ Gekonstateerd moet worden dat het Rijk van de gemeenten vaak brede plannen vraagt voor een aantal jaren, maar zelf maar zeer moeizaam tot meerjarenafspraken is te bewegen.

De gevraagde informatie kan zeer detaillistische vormen aannemen. Zo klaagt de wethouder van Stadsvernieuwing van Rotterdam, Van der Ploeg, zich dat gemeenten sinds kort de postcodes moeten opgeven van de panden waarvoor subsidie gevraagd wordt.¹⁰⁹

De controle door de departementen (of de gedekconcentreerde Rijksdiensten) strekt zich vaak uit tot de kleinste details en kan aanleiding geven tot veel dubbel werk. Er wordt bijvoorbeeld door een gemeentelijke technische ploeg bekeken of er gesloopt dan wel verbeterd moet worden.

Vanuit de Rijksorganisatie komt er vervolgens ook zo'n ploeg langs voor controle vooraf en – later – achteraf van de gemeentelijke plannen.

De vaak extreem lange behandelingstijd van plannen bij het Rijk kan binnen de gemeenten tot ernstige financiële gevolgen en vertragingen in de uitvoering van de stadsvernieuwing aanleiding geven. Plannen worden onder andere vanuit budgettaire overwegingen opgehouden, uitgaven worden getemporiseerd. Vertraging in de toezegging door het Rijk aan de grote steden kan, bijvoorbeeld ten gevolge van rentelasten, een miljoenenverlies opleveren.

Ook al is de behandelingstijd per subsidie-regeling betrekkelijk kort, voor het totale pakket kan dit heel anders uitvallen. Meestal kan pas begonnen worden als de 'laatste' subsidie binnen is. Principe-afspraken met het Rijk stellen in dit verband veelal niet veel voor.

¹⁰⁷ Vgl. S.V.-Berichten, 1979, No. 3, o.c., p. 13.

¹⁰⁸ Vgl. Dienst Stadsontwikkeling Den Haag, *Structuurschets Schilderswijk, Toelichting, voorstel*, p. 30.

¹⁰⁹ Ploeg, J. G. van de, *De minister telt tegels en de woningnood blijft*. In: N.R.C.-Handelsblad d.d. 4-6-1981, p. 7.

Gemeenten reageren op de detailbemoeienis onder andere via anticipatie of een voldongen-feitenpolitiek. In het voorgaande zijn voorbeelden van anticipatie genoemd, bijvoorbeeld in verband met het opstellen van een nieuwe wet op de stadsvernieuwing of bij gewijzigde subsidie-verhoudingen, bijvoorbeeld de rekonstruktie- en verbeteringsplannen uit de ISR. Wanneer er overleg met de departementen gaande is, bestaat er de neiging om de plannen gedeeltelijk in te dienen of ze achter te houden tot er een akkoord bereikt is. Deze vorm van anticipatie op dreigende schrapping of afkeuring van de plannen komt over het algemeen de snelheid niet ten goede. Uiteraard zullen gemeenten niet in alle gevallen afwachten en door de start van allerlei plannen het Rijk financieel voor het blok stellen (bijvoorbeeld met betrekking tot de verwerving van panden).¹¹⁰

De noodzaak van afstemming en overleg, de vele sterk variërende voorwaarden en de vertragingen die daarvan het gevolg zijn, hebben ook hun effecten op het binnengemeentelijk 'samenspel' met andere instituties die bij het stadsvernieuwingsproces betrokken zijn: bewoners, winkeliers, aannemers, e.d.

Binnen de stadsvernieuwingsbuurten wordt moeizaam geprobeerd om de vele, vaak tegenstrijdige belangen van de bewoners in het beleid te betrekken. In de paragrafen over de binnengemeentelijke organisatie en de inspraak zijn de knelpunten beschreven, die daarvan het resultaat zijn. Bij de beschrijving van de werking van de ISR in de Kinkerbuurt zijn voorbeelden genoemd van conflicten met bewoners, die ontstaan zijn door de onzekerheid over de financiering. De problemen die ontstaan uit de onzekerheid over en de vele voorwaarden van subsidieregelingen, kunnen de pogingen van gemeentebesturen c.q. projektorganisaties, om alle betrokkenen aan een bepaald stadsvernieuwingsbeleid te binden, ernstig verstoren.

Vergelijkbare konklusies als met betrekking tot de bewoners, zijn te trekken voor het gemeentelijk beleid in de richting van de winkelvoorzieningen en ambachtelijke bedrijven. In Hoofdstuk 7 is gewezen op de rigide normen van subsidie-regelingen, die vaak meer op afbouw dan op behoud c.q. stimulering van bepaalde soorten bedrijvigheid zijn gericht. Daarnaast leidt stadsvernieuwing in vele gevallen tot zeer dure 'oplossingen'. De resulterende vierkante-meter prijzen voor nieuwbouw zijn voor vele winkels en bedrijven de definitieve nekslag. Vergelijkbare subsidie-regelingen als bij het wonen, die deze hoge huren fors reduceren, zijn er niet, onder andere als gevolg van de lagere prioriteit voor winkels en bedrijven ten opzichte van de woonfunctie (geen lokatie-subsidies, objektsubsidies; geen individuele huursubsidies). Ook kan er naar de verschillende bestemmingen onevenredig doorberekend zijn.

Vele ondernemers hebben baat bij een stadsvernieuwingsbeleid dat gericht is op behoud en herstel: geen forse huurverhogingen, geen (tijdelijke) verplaatsing, geen vermindering van het draagvlak. Evenals bij het wonen, ontbreken subsidieregelingen die deze oplossingen echt helpen bevorderen. In Hoofdstuk 7 is ook gewezen op het uitblijven van een voldoende subsidie-regeling voor het parkeren in de dicht bevolkte stadsvernieuwingsbuurten. Dit heeft er niet alleen toe geleid dat gemeentebesturen het vraagstuk van het bewonersparkeren voor zich uit geschoven hebben, maar ook dat er geen oplossingen voor het bezoekersparkeren bij winkelvoorzieningen gevonden zijn.

Bij het uit eigen middelen subsidiëren van dergelijke projecten zijn de grote gemeenten op onoverkomelijke lasten gestuit.

Onzekerheid over de hoogte, het tijdstip en de voorwaarden van subsidieverstrekking beïnvloeden ook de contracten en samenwerking van gemeenten met bouwbedrijven. De problemen die met (ver)nieuwbouw in binnen-

¹¹⁰ Vgl. Werkgroep Bestuur/Bestuurden, *Onderzoeksprojekt complementair bestuur stadsvernieuwing. Verslag procesonderzoek Zuid-Holland, deel 2: Rekonstruktieplan Persoonshaven West in Rotterdam*. (Vrije Universiteit, Amsterdam) mei 1979, p. 40.

steden en oude volkswijken gepaard gaan, mogen zeker niet onderschat worden, met kostenverhogende factoren als speciale bouwtechnische vormgeving, stutten, moeizame sloop, slechte bereikbaarheid, éénmalige plannen. Onduidelijkheid bij gemeenten in planvorming, planfasering en coördinatie kan de opdrachtverstrekking aan bouwbedrijven ernstig bemoeilijken. In de praktijk is het erg moeilijk voor gemeenten om een consistente bouwstroom te verzekeren. Onduidelijke en onzekere subsidieverhoudingen met het Rijk zijn hiervan soms de oorzaak.

De prijzen van aannemers gelden vaak slechts voor een periode van 8 weken; het Rijksuitstel betekent herziening en die herziening kost extra geld. Wanneer er niets gebeurt, of wanneer er dingen geschrapt worden waarop gerekend is, werkt dit ook door op andere betrokkenen, bijvoorbeeld de bewoners, architecten, ondernemers. In S.V.-Berichten¹¹¹ staat een sprekend voorbeeld van een situatie waar onduidelijkheid over de Rijkssubsidies heeft geleid tot uitstel en tot het verlopen van de contracten met aannemers, met als gevolg prijsopdrijving (het projekt Palmdwarsstraat in de Jordaan).

Op het ogenblik is het, met de invallende bouwmarkt, niet moeilijk om bouwbedrijven in te schakelen. Bij een grotere prioriteit bij de stadsvernieuwing zullen de gemeenten verzekerd moeten zijn van een voldoende gespecialiseerde bouwcapaciteit. Een continue stroom opdrachten met een resulterende zekerheid voor de bouwbedrijven is daartoe zeer belangrijk. De pogingen van Amsterdam en Rotterdam tot het stichten of opkopen van een eigen gemeentelijk bouwbedrijf zijn tot nu toe (financieel) gestrand.

14.9. *Het perspectief van financiële decentralisatie*

In Hoofdstuk 13 zijn recente ontwikkelingen in de verticale bestuurlijke coördinatie via planvormen en planprocedures, die voortvloeien uit wetswijzigingen en subsidieregelingen, aan de orde geweest. Gekonstateerd is dat door de detailbemoëienis van Rijk en Provincie mede-bestuur, laat staan tweezijdig bestuur, bij de bestaande verhoudingen niet aan de orde is.¹¹² De Rijksoverheid blijkt vaak te bestaan uit een aantal inflexibele instituties en reageert onvoldoende met specifieke impulsen voor specifieke situaties. Verwachte bezuinigingen zullen departementen nog alerter maken op besteding van gelden in hun richting en daarmee nog meer inflexibiliteit in het beleid in de hand werken (vgl. bijvoorbeeld de vele voorwaarden die verbonden zijn aan het verdelen van de extra gelden die de grootste steden ontvangen hebben voor het minderhedenbeleid).

De interdepartementale coördinatie, die in de loop der jaren een steeds breder terrein is gaan bestrijken¹¹³, heeft te veel op vrijwillige basis plaatsgevonden en is daardoor beperkt gebleven tot een coördinatie van afzonderlijke subsidie-regelingen. Een werkelijke coördinatie van het beleid met alle voordelen voor de steden van dien is er niet uit geresulteerd. Uit eigen beweging zullen de afzonderlijke departementen een gemeenschappelijk fonds niet vullen, tenzij onder strikte voorwaarden. Het Sociaal en Cultureel Planbureau¹¹⁴ stelt, dat – gezien de situatie dat de afzonderlijke departementen de eigen autonomie willen behouden – het vraagstuk van de politieke besturing van het ambtelijk apparaat centraal komt te staan. Het is niet voldoende dat de regering duidelijke politieke prioriteiten stelt, maar ze moet het apparaat mobiliseren om de prioriteiten te realiseren. Voor de toenemende intersektorale prioriteiten treden duidelijke knelpunten op, omdat de prioriteiten vaak de bestaande taak- en invloedsverdeling doorkruisen.

¹¹¹ S.V.-Berichten, 1979, No. 3, o.c., pp. 14–17.

¹¹² Bussink, F. L., *Plannen voor stadsvernieuwing*. (Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn) 1980, p. 348.

¹¹³ Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing. Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16.713, Nrs. 1–2, 1981, p. 6.

¹¹⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1978*. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1978, pp. 204–207.

In dit licht moeten de voorstellen uit het Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing beoordeeld worden.¹¹⁵ Voorgesteld wordt onder meer om in het kader van de decentralisatie van het stadsvernieuwingsbeleid te komen tot fondsen voor de grote steden, die naar eigen inzicht mogen worden besteed. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) constateert in haar advies over het gewijzigd ontwerp dat veel zaken (nog) niet geregeld zijn, zoals bijvoorbeeld het grondbeleid, de organisatie van het bouwproces, het beheer na stadsvernieuwing, een projektmatige aanpak, een ruimere onteigeningsgrond, het voorkeursrecht voor gemeentelijke overheden en anticipatie-mogelijkheden bij bestemmingsplan-procedures.¹¹⁶

Voorts is het een absolute voorwaarde voor een werkelijke decentralisatie, dat gemeenten voldoende financiële middelen kunnen binnenkrijgen. De vulling van het fonds beperkt zich vooralsnog tot bedragen die voorheen met de ISR, de 80%-regeling en de BSBS gemoeid waren. De RARO constateert dat een aantal voor de stadsvernieuwing wezenlijke geldstromen – waarbij gedacht wordt aan de lokatie-subsidie of de bijdragen ten behoeve van verkeers- en vervoersvoorzieningen – (nog) niet in de decentralisatie betrokken zijn.¹¹⁷ Bovendien hanteert de regering ten aanzien van de vulling van het fonds het principe van de budgettaire neutraliteit, dat wil zeggen dat de wijziging in toedeling niet gepaard gaat met een verhoging van de bijdragen. Gegeven de reeds bestaande krapte aan stadsvernieuwingsgeld, de verwachting dat steeds meer gemeenten aanspraak zullen gaan maken op de fondsen, en de extra lasten die voortvloeien uit de omschakeling naar de gedecentraliseerde aanpak van de stadsvernieuwing, laten financiële problemen bij gemeenten zich gemakkelijk raden.

Wanneer gemeenten meer dan nu de stadsvernieuwingstaak in formele zin naar zich toe geschoven krijgen, maar tegelijkertijd niet uitgerust worden met een adequaat financieel en juridisch instrumentarium, moet gevreesd worden dat dit per saldo alleen maar tot een vergroting van problemen en een verhoging van de spanningen binnen gemeenten aanleiding zal geven. In een dergelijke situatie van financiële schaarste liggen er voor het Rijk alsnog grote mogelijkheden om via de geldkraan het stadsvernieuwingsbeleid van de gemeenten naar eigen hand te zetten.

Hoe worden deze fondsen gevuld als het Rijk nu nauwelijks bereid is tot het maken van meerjarenafspraken? Wat bieden ze aan zekerheid, gezien het feit dat in de afgelopen periode ook op de uitkeringen uit het Gemeentefonds bezuinigd is?

Hetzelfde gevaar schuilt er ten aanzien van de maatstaven die het Rijk gaat hanteren bij de toedeling van de middelen naar gemeentelijke en provinciale fondsen. In het voorgaande is gekonstateerd dat het stadsvernieuwingsbeleid dermate complex is, dat het zich nauwelijks of niet in algemene (objektieve) verdeelmaatstaven laat samenvatten.

De spanning tussen de noodzaak voor de grote gemeenten om een eigen beleid te kunnen voeren, dat wil zeggen niet gestuurd en beperkt door allerlei overleg- en goedkeuringsprocedures van Rijk en Provincie en de wens van het Rijk om gemeentelijke ontwikkelingen binnen – globale – normen en richtlijnen te laten plaatsvinden, lijkt welhaast onoverkomelijk. Centrale overheidslichamen, gedekontreerde Rijksdiensten en de Provincie zullen te allen tijde in staat zijn om via de geldkraan, wettelijke

¹¹⁵ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Concept Gewijzigd Ontwerp van wet op de stadsvernieuwing. Tweede Kamer, zitting 1978–1979, 13.924.

¹¹⁶ Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), *Advies over het Concept van een gewijzigd ontwerp van wet op de stadsvernieuwing*. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1980, pp. 5–15.

¹¹⁷ Idem, p. 17.

bevoegdheden, verplichte overleg- en goedkeuringsprocedures en sanctiemogelijkheden de beleidsmarges van gemeenten in te perken.¹¹⁸

Op de korte termijn lijken de grote steden meer gebaat bij een aantal zeer concrete maatregelen dan bij de plannen voor een grootscheepse decentralisatie. Veel zou al gewonnen zijn als de wir-war van subsidieregelingen en hun voorwaarden bij elkaar geschrapt zouden worden en in hun totaliteit, zonder detaillistische voorwaarden, maar binnen een algemeen kader, ter beschikking gesteld worden. Meer zekerheid over de te verwachten subsidies, waartoe bijvoorbeeld ook meer dan tot nu toe meerjaren-afspraken gemaakt moeten worden, lijkt voordeliger voor de steden dan een decentralisatie onder onzeker perspectief.

Daarnaast is de situatie in de grootste steden echter dermate nijpend, dat van algemene, globale maatregelen, die vele of alle gemeenten betreffen, nauwelijks oplossingen verwacht mogen worden. Voor een aantal stadsvernieuwingsbuurten in de grote steden zal, gezien de situatie daar, de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en Gemeente niet beperkt mogen blijven tot het anders beschikbaar stellen van dezelfde beperkte middelen.

¹¹⁸ In andere publikaties zijn we uitgebreider op dit voorwaardenstellend karakter en de spanning tussen gemeentelijke autonomie en richtlijnen van het Rijk ingegaan. Vgl.:

Huigsloot, P. C. M., J. G. Lambooy & R. E. van de Lustgraaf, *Welzijn en besluitvorming in de stad*. (N.E.I., Rotterdam) Jubileumcongres, 1979;

Huigsloot, P. C. M. & R. E. van de Lustgraaf, *Financiële verhoudingen en decentralisatie: verdeelmaatstaven als sociale indicatoren*. (Universiteit van Amsterdam, Fac. der Econ. Wetenschappen), Research Memorandum No. 8004, 1980.

In voorgaande paragrafen zijn we al op de problemen van subsidie-regelingen in samenhang met andere knelpunten gestuit: bijvoorbeeld de nadelen van de op subsidieregelingen gebaseerde pseudo-wettelijke plannen voor de rechtszekerheid, de problemen bij onderhoudsregelingen in samenhang met het aanschrijvingsbeleid, huurperikelen. Het is onmogelijk om in het vervolg de wir-war van regelingen in zijn geheel en met alle consequenties te beschrijven. We gaan met name in op de regelingen die het wonen betreffen en de sturing op de gemeentelijke beleidskeuzes die er van uitgaat.

In Hoofdstuk 7 zijn de knelpunten behandeld, die onder andere betrekking hebben op subsidieregelingen met betrekking tot ambachtelijke bedrijven, winkels en parkeervoorzieningen. In par. 14.8. zullen we de regelingen beoordelen op hun effecten voor de gemeentelijke planvorming en de bestuurlijke knelpunten die er met een aantal andere bij het stadsvernieuingsproces betrokken instituties uit resulteren.

14.7.2. Subsidie-regelingen verband houdend met de woonfunctie

14.7.2.1. Woningdifferentiatie

In par. 14.4. is gewezen op de uitwerking van verschillende subsidie- en premieregelingen op de verhouding tussen het aantal koop- en huurwoningen. Ondanks de ernst van de woningnood in grote steden onder de bevolkingscategorieën met de laagste inkomens, en de steeds grotere druk van de 'nieuwe stadsbewoners' op gemeentebesturen dwingen de te kort schietende subsidie-regelingen gemeenten ertoe om in bepaalde gevallen te kiezen voor een combinatie van kantoren/premiekoopwoningen en sociale woningbouw. Realisering van de laatste categorie moet door de inkomsten uit de eerste mogelijk worden.

Het Ministerie van VRO bevordert deze tendens door te wijzen op de kostbare bebouwingmogelijkheden in grote steden: 'Gemeenten moeten hierop inspelen. Ze moeten afzien van een al te rigide woondifferentiatie (waarmee de verhouding woningwet-/koopwoningen bedoeld wordt) en aanvaarden dat ook duurdere woningen of een menging van woonfuncties met andere functies binnen het plangebied worden ondergebracht'⁹². Met deze andere functies worden waarschijnlijk kantoren e.d. bedoeld. Op diverse manieren wordt een bepaalde differentiatie afgedwongen. Bij subsidie-regelingen, maar ook bij bestemmingsplanprocedures, waarbij gemeenten onder andere voor de Provincie hun financiële plaatje rond moeten krijgen. Vervolgens wordt, mede via het Advies Rijkssteun Woningbouw, de differentiatieverhouding bepaald. Ondanks de decentralisatie-voorstellen, wil het Rijk op het punt van deze differentiatie een vinger in de pap houden; dit op grond van een aantal bredere politieke afwegingen, zoals met betrekking tot de regionale spreiding, bouw- en werkgelegenheidsbelegingen, het financieringsbeleid van de overheid.

De adviesprocedure betreffende de woningdifferentiatie begint weliswaar vaak bij gemeentelijke plannen, maar de beslissing komt van de Minister. Sommige gemeenten zien dan weinig terug van hun doelstellingen en kunnen weinig realiseren. De Rijksoverheid heeft een belangrijke machtspositie, doordat de differentiatie bepaald wordt in het kader van de Rijksbegroting; wanneer de ene gemeente meer woningwetbouw wordt toegestaan, moet men andere gemeenten ertoe bewegen om de omgekeerde differentiatie te nemen, anders klopt de verdeling op makro-niveau niet meer. Dit is een vrij directe bepaling.

14.7.2.2. Kosten voor 'stadsvernieuingsrijp-maken' en bouwkosten

Beperkingen liggen er ook bij de kosten voor 'stadsvernieuingsrijp maken' en de bouwkosten. De voorlopige richtlijnen uit het huur- en

⁹² Memorie van Toelichting op de Begroting van VRO 1981, o.c., Hoofdstuk XI, Nr. 2, p. 42.

**Hoofdstuk 15. Samenvatting knelpunten in relatie tot het officieel
geformuleerde beleid**

15.1. Inleiding

Het spreken over 'de' oplossing voor de stadsvernieuwingsproblematiek is onzin. Allereerst kan niet gesproken worden van 'de' stadsvernieuwing, omdat het gaat om per stad en per buurt verschillende activiteiten. Deze variëren afhankelijk van de problemen, de betrokkenen met hun belangen en de middelen om die kracht bij te zetten, en de bemoeienis van een skala van overheidsinstanties. Bovendien is er sprake van een stapeling van knelpunten die zodanig in elkaar grijpen, dat oplossingen een heel stelsel moeten betreffen en per situatie kunnen verschillen.

In het voorgaande zijn een groot aantal knelpunten opgesomd en uitgewerkt, waarbij getracht is inhoud te geven aan het complexe en wederzijds afhankelijke karakter. Daarbij is zoveel mogelijk gestreefd naar integraliteit. De knelpunten kunnen een binnenstedelijk of zelfs een 'buurt'-karakter hebben. Ze kunnen ook het gevolg zijn van ontwikkelingen, belangen en betrokkenheid van over de grenzen heen (bijvoorbeeld woningzoekenden van elders, automobilisten, Rijks- en provinciale overheden, financierders, projektontwikkelaars, 'de wetenschap').

In dit hoofdstuk willen we de in deel C gepresenteerde knelpunten samenvatten en de konsekwenties aangeven voor de in par. 5.3. geformuleerde officiële beleidsdoelstellingen. Deze doelstellingen zijn als prioriteiten binnen het integratie-streven omschreven. Ze omvatten prioriteit onder de betrokkenen, onder de betrokkenheid van overheidsniveaus in beleidsvel- den, ruimtelijke prioriteiten en prioriteiten met betrekking tot tijdsaspecten.

15.2. Selektieve bevolkingstendensen

In Hoofdstuk 6 hebben we gewezen op een menging in de stadsvernieu- wingsgebieden van beknotte buurtbewoners met zeer verschillende achtergronden en belangen. Hiertoe hebben we in het verlengde van Van Engelsdorp Gastelaars een typologie ontwikkeld. In de eerste plaats zijn dat de resterende buurters, die niet in staat zijn geweest om een suburbane of vergelijkbare woonvorm te bereiken of die vanuit hun jarenlange buurtbe- wonerschap ook als bejaarde in de buurt willen blijven. In de tweede plaats zijn dat de nieuwe, buurtsoortgebonden beknotte stedelingen ('de nieuwe stedelingen'), die zich in hoog tempo vestigen in de 19e eeuwse wijken in de grote steden, in het bijzonder in Amsterdam. Uit de cijfers blijkt een grote toeloop van jongeren, (gescheiden) alleenstaanden, kleine huishou- dens en etnische minderheden. Door hun oriëntatie is de woningnood onder deze groepen ruimtelijk en financieel meer selektief.

De onderling konkurrerende claims van de verschillende categorieën stadsbewoners strijden met andere dan bewonersbelangen om de beperkte stedelijke ruimte (ambachtelijke bedrijven, winkels, kantoren, verkeer- en parkeerruimte, allerhande sociaal-kulturele voorzieningen).

15.3. Andere dan bewonersbelangen

Het stadsvernieuwingsbeleid van gemeenten in de richting van de bedrij- vigheid is veel minder uitgesproken dan dat met betrekking tot de woon- functie. De beleidsmarges zijn geringer doordat de overheid in vele gevallen nauwelijks greep heeft op de feitelijke ontwikkelingen. Men is dan,

op grond van een onduidelijk beleid of door ontbrekende financiële en juridische middelen, niet in staat om afdoende te reageren op ongewenste initiatieven van partikuliere zijde. Ook lukt het vaak niet om het proces van koude sanering, dat veel winkels en bedrijven treft, te keren in het zo veel mogelijk behouden van het bestaande. Dit heeft veel te maken met de gekozen richting van de oplossingen. Vanuit de beleidsinstanties wordt succes over het algemeen meer afgeleid van een aantal dure prestige-projecten dan van de nauwelijks te achterhalen resultaten bij behoud van het bestaande en van zo goedkoop mogelijke oplossingen.

In de afgelopen periode heeft de realisatie van allerlei welzijnsvoorzieningen veelal plaatsgehad in samenhang met sloop/nieuwbouw-projecten. De geplande voorzieningen zijn in dergelijke situaties veel makkelijker gerealiseerd dan binnen de bestaande bebouwing. De krappe overheidsfinanciën zullen de realisatie van dergelijke projecten steeds verder bemoeilijken.

Het is nodig om meer dan tot nu toe het geval is onderscheid te maken tussen de sterkere bedrijven en winkels (met meestal een bovenwijks karakter) en de meer buurtgebonden winkels en ambachtelijke bedrijven. Het is vooral de laatste categorie die onder stadsvernieuwingsprocessen te lijden heeft. Zij hebben samen met de bewoners ook veel minder baat bij ruime en dure mogelijkheden voor het autoverkeer en parkeeroplossingen. Het parkeerbeleid heeft veel te maken met de gekozen dichtheden. In het verleden maakten gemeenten de woningdichtheid nogal eens afhankelijk van de benodigde ruimte-reservering voor parkeervoorzieningen. Nu kiest men in steeds sterkere mate voor hogere dichtheden, waarbij een oplossing voor het parkeren gezocht wordt in ruimte-intensieve, dat wil zeggen dure en ondergrondse voorzieningen. Doordat over het algemeen de financieringsmiddelen te kort schieten is er vaak sprake van een ontbreken van of het vooruitschuiven van een parkeerbeleid.

Wanneer we het stadsvernieuwingsbeleid overzien, moeten we constateren dat het streven naar de integratie van zo veel mogelijk beleidsvelden in zeer beperkte mate nagekomen is. Mede door de verschuiving van de aandacht in de richting van de 19e-eeuwse woonbuurten, staat het woonaspect zeer centraal. Stadsvernieuwingsbeleid is voornamelijk VRO-beleid. Instrumenten, organisatie en subsidie-regelingen zijn voornamelijk op het wonen gericht.

Andere beleidsvelden zijn afhankelijk van de gekozen variant van stadsvernieuwing aan bod gekomen. Welzijnsvoorzieningen zijn veelal in samenhang met sloop/nieuwbouw-projecten gerealiseerd. Vele soorten bedrijvigheid hebben veel meer baat gehad met een beleid dat gericht was op behoud van het bestaande. In ieder geval is het tot op heden nauwelijks gelukt om aan bepaalde categorieën betrokkenen, waaronder buurtwinkels en kleine ambachtelijke bedrijven, zodanige aandacht te schenken, dat een proces van koude sanering voorkomen kon worden.

15.4. Definiëring en normering

De resultaten van onderzoek in wetenschappelijke kringen en bij (semi-) overheidsinstellingen versterken vaak de in het bovenstaande gesignaleerde tendens in de richting van bepaalde oplossingen. Vanuit onderzoekinstellingen krijgen gemeenten 'oplossingen' aangereikt, waarvan de inhoud meer en meer aangevochten wordt (vgl. Hoofdstuk 8). Het gaat dan om algemene normen voor bevolkingssamenstelling, parkeervoorzieningen en het (winkel-) voorzieningenapparaat. Met name de aanbevelingen ten aanzien van de laatste categorie vanuit het zgn. 'distributie-planologisch onderzoek' zijn te weinig afgestemd op (recente) bevolkingsontwikkelingen en bevorderen in hun adviezen de 'dure' oplossingen. Te weinig wordt rekening gehouden met per buurt en stad verschillende situaties. Het verschil tussen de formele en werkelijke prioriteit voor stadsvernieuwing blijkt onder meer uit de ontwikkeling in de definities van stadsvernieuwing.

Een sterke verbreding, zoals die onder andere in de richting van dorpsvernieuwing heeft plaatsgevonden, holt de prioriteit uit. Elementen van onderhoud en beheer, die nu, in de Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing, buiten de (werk-)definitie worden gelaten, zijn juist zaken die als formele prioriteit hoog scoren. Deze verbreding heeft onder andere ook als gevolg, dat er steeds minder een selectie in de richting van bepaalde buurten, groepen of taken wordt gemaakt, waarvan men vindt dat de problemen echt alle perken te buiten gaan. Een zelfde vervlakkende tendens komen we tegen bij de werking van de Interim-Saldoregeling, waar de oorspronkelijke ruimtelijke begrenzing in de toepassing in de loop der jaren meer en meer is losgelaten.

15.5. De binnengemeentelijke organisatie

De grote, per stadsvernieuwingsbuurt optredende verschillen en de vele claims op een beperkte stedelijke ruimte stellen hoge eisen aan de binnengemeentelijke organisatie (politiek bestuur en ambtelijke organisatie). In de hoofdstukken 9 en 10 is gewezen op de effecten van een duidelijke en samenhangende visie bij het stadsbestuur op de stadsvernieuwing, alsmede op de politieke samenstelling en de wijze van samenwerking in gemeenteraad en College van B&W. Daarmee hangen ook nauw samen de sturende en coördinerende rol naar de verschillende ambtelijke diensten toe en de plaatsbepaling tussen de activiteiten van de ambtelijke organisatie en de eisen vanuit de bewoners en andere betrokkenen.

Een belangrijke voedingsbodemp voor conflicten ligt in het feit dat het bij stadsvernieuwing gaat om een zeer arm deel van de bevolking, die gekoncentreerd is op de duurste plekken van ons land. Een redelijke huisvesting voor deze groepen vraagt om een forse inkomensherverdeling. Het politieke bestuur in de grote steden is gedwongen in deze situatie keuzes te maken bij een groot aantal tegengestelde belangen. Keuzes tussen sociale woningbouw en koopwoningen, tussen woon- en andere functies en tussen woningtoewijzing aan nieuwe of oude stadsbewoners zullen, afhankelijk van het resultaat, bij verschillende groepen op verzet stuiten. Daarbij moet goed beseft worden dat ook de belangen van de diverse gemeentelijke diensten niet parallel lopen. Met name de projectgroepen stuiten op eisen vanuit de lijnorganisatie en staan, mede door hun vaak onduidelijk afgebakende positie tussen andere instituties, bloot aan voortdurende spanningen en conflicten: het politieke bestuur wijst steeds op gemeentelijke richtlijnen, bewoners menen dat met hun wensen onvoldoende rekening wordt gehouden, afdelingen en diensten weigeren bevoegdheden af te staan en trachten via hun vertegenwoordigers hun ideeën doorgevoerd te krijgen. Ook de projectgroepen zelf zullen zich telkens op een eigen verantwoordelijkheid beroepen. De lijnorganisatie zal niet snel geneigd zijn om zonder politieke druk bevoegdheden aan bijvoorbeeld de projectorganisatie af te staan. Bij verzet kunnen gebrek aan medewerking en afstemming, vertragingstactieken en het zich beroepen op capaciteitsproblemen het gevolg zijn. Politieke duidelijkheid, bijvoorbeeld op basis van een afgesloten program-akkoord en voldoende sturingskracht, bijvoorbeeld op basis van een stabiele samenwerking, kunnen er veel toe bijdragen dat een dergelijke situatie niet ontstaat.

In de grote steden is er, om de gevolgen van een sterk verkokerde lijnorganisatie te doorbreken en de onderbezetting van een aantal stadsvernieuwingstaken op te vullen, sprake van een continu reorganisatieproces. Dit betreft vooral pogingen om meer projectmatig te werken (projectgroep-organisaties teneinde het tempo van stadsvernieuwing op te voeren, het versterken van een aantal (uitvoerende) diensten en het vergroten van de invloed van het politieke bestuur en bewoners (en bedrijven) op de binnengemeentelijke besluitvorming.

Vooralsnog gaan deze processen zeer moeizaam. Reorganisaties stuiten op veel verzet bij belanghebbenden binnen en buiten het gemeentelijk apparaat. Ook de inflexibiliteit van het personeelsbeleid mag hierbij niet

onvermeld blijven. Projectgewijs werken op grotere schaal en decentralisatie en dekoncentratie staan nog in de kinderschoenen. Het gebrek aan uitvoerende capaciteit is niet snel op te vangen. Uitbesteding van bepaalde taken, bijvoorbeeld aan woningbouwcorporaties, stuit op problemen in de organisatie daar en kent nadelen op het vlak van het distributiebeleid. We moeten ons afvragen in hoeverre een beperkt aantal politieke bestuurders in staat zijn dergelijke kolossale ambtenaren-apparaten te besturen. In vele gevallen zullen ze niet kunnen voorkomen dat de ambtenaren op de stoel van de bestuurders plaatsnemen.

De oorzaak van dit moeizame proces en het prille stadium van een aantal reorganisatie-pogingen ligt ook voor een belangrijk deel bij de onduidelijkheid over en – meer recent – bij wijzigingen in de manier waarop gemeenten de stadsvernieuwing te lijf denken te gaan. De formele prioriteit voor een behoud- en herstelstrategie is door de zeer moeilijke beheersingsgraad hiervan en door de druk vanuit de grote woningnood op alternatieven elders (nieuwbouw) nog nauwelijks waargemaakt.

Het is belangrijk zich af te vragen waar de overheidstaak zich toe uitstrekt, c.q. moet uitstrekken. Is het nodig dat gemeenten het huisvestingsbeleid tot in alle puntjes trachten te regelen, of moet veel meer worden overgelaten aan de bewoners zelf en moet alleen in uiterste situaties (bijvoorbeeld bij acuut instortingsgevaar) ingegrepen worden?

We moeten constateren dat de aandacht voor het knelpunt van de binnengemeentelijke organisatie zeker bij groepen buiten de gemeentegrenzen zeer klein is geweest. Rijksinstanties denken weinig opbouwend mee en zien in het moeizame binnengemeentelijke organisatieproces voortdurend aanleiding om centralisatie van het beleid voor te stellen. Beseft zal echter moeten worden dat er in de stadsvernieuwing geen behoefte is aan een groter aantal plannen. Integendeel: het merendeel van de problemen ligt op het vlak van de uitvoering en het beheer, zowel wat betreft de organisatie en de gehanteerde technieken als bij het samenspel met de direkt betrokken instituties. En die uitvoering vindt nog altijd op het meest konkrete niveau binnen de grote steden zelf plaats. Het is niet voor niets dat de grote steden als reactie op deze problemen juist een verdergaande decentralisatie en dekoncentratie binnen de gemeentegrenzen nastreven.

15.6. Distributie, huren en inspraak

In de binnengemeentelijke organisatie zijn met de herhuisvestingsproblematiek en de hantering van distributienormen een aantal van de belangrijkste institutionele knelpunten van de stadsvernieuwingsproblematiek verbonden. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat bij velen de neiging aanwezig is om het stadsvernieuwingsprobleem te verengen tot het dominante (her)huisvestingsprobleem.

De verschillende bevolkingsgroepen concurreren om een beperkt aantal woningen terwijl stadsvernieuwing per saldo vaak tot een verlies aan woningen leidt. Het bouwen van woningen in uitbreidings- en overloopgebieden vormt vaak geen oplossing voor de specifieke woningnood onder bepaalde bevolkingsgroepen in de grote steden. Het bouwen in uitbreidings- en overloopgebieden wordt vaak beargumenteerd vanuit de mogelijkheid van doorstroming: de woningen van de vertrekkers kunnen worden opgevuld door groepen binnen de stad, waar de nood het hoogst is. We vragen ons af of de mogelijkheden van doorstroming niet veel beperkter zijn dan wel eens verondersteld wordt. Oorzaken hiervan zijn bijvoorbeeld de absolute voorkeur voor grootstedelijk wonen, de grote woningschaarste, het slecht functioneren van de distributie, de segmentering van de woningmarkt op basis van distributienormen. Voor de grote steden mag zeker op de korte termijn niet al te veel van de doorstroming worden verwacht. Ondanks de grote woningnood, is het nu al zeer moeilijk om de (duurdere) woningen in uitbreidingsplannen aan stadsvernieuwingsurgenten te slijten. Voor vele groepen zijn zelfs de garantie- en vergelijkingshuren van nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden al te hoog. Ook is het nog maar de

vraag of en in hoeverre groepen nu en in de toekomst (bijvoorbeeld de tweede generatie gastarbeiders) bereid zullen zijn uit de binnensteden in oude woonbuurten weg te trekken. Een werkelijke prioriteit van de Rijks-overheid voor de grote steden en de daar verblijvende sociale doelgroepen lijkt daarom veel meer gebaat bij directe maatregelen dan bij een indirecte strategie op basis van doorstromingsbewegingen, gekoppeld aan pleidooien om meer premie-huurwoningen in uitbreidingsgebieden te bouwen.

De ambtelijke diensten zijn, mede gezien het aantal ingeschreven urgenten, nauwelijks in staat tot distributie overeenkomstig algemene normen. Deze normen worden vanuit de bevolking dan ook steeds minder gerespekteerd. De beperkte greep van de overheid op de woningmarkt wordt versterkt door het feit, dat veel woningen in partikulier bezit zijn. Niet alle woningen (50%) kunnen geclaimd worden; de ontduikingsmogelijkheden zijn groot (vgl. Hoofdstuk 11).

Het herhuisvestings- en distributiebeleid wordt, evenals trouwens elke vorm van stadsvernieuwing, sterk bepaald door de huurkonsekwenties. Akseptatie door de bewoners (en ondernemers) van aangereikte oplossingen zal nauw samenhangen met de financiële konsekwenties van de ingreep (nieuwbouw, verbetering, onderhoud, verhuizing). Deze konsekwenties zijn voor een belangrijk deel van de subsidie-regelingen van het Rijk afhankelijk (par. 14.5.).

Aan de inspraakmogelijkheden voor de bewoners en de voorwaarden waaronder er werkelijk van inspraak sprake kan zijn, is een apart hoofdstuk (12) gewijd. De inspraakruimte is voor een belangrijk deel afhankelijk van de beslissingsmacht die het Rijk en de provincies overlaten. De vraag is, wie, wanneer, op welke manier en voor welk onderwerp inspraakmogelijkheden moet(en) krijgen. Sommige bevolkingsgroepen spreken slecht in. Daarnaast ontstaat de problematiek in de oude stadswijken in menig opzicht het specifieke buurtbelang.

15.7. Partikuliere eigendom en stadsvernieuwingdoelen

In de hoofdstukken 13 en 14 is uitgebreid ingegaan op de knelpunten die voortvloeien uit wetgeving en financiering met betrekking tot de stadsvernieuwing. Bestaande en nieuwe concept-wetten alsmede subsidieregelingen beperken zich over het algemeen niet tot het louter beschikbaar stellen van juridische instrumenten respectievelijk financiële middelen aan gemeentelijke overheden. Veelal omvatten ze een hele organisatorische opzet, waarbinnen gemeentebesturen gedwongen worden hun stadsvernieuwing-activiteiten te laten plaatsvinden. Hiertoe behoren bijvoorbeeld de eisen tot het ontwerpen van allerlei plannen en de verplichte overleg-, advies- en goedkeuringsrondes van gemeentebesturen of de ambtelijke organisatie met Rijk en Provincie.

In Hoofdstuk 13 is ingegaan op de problemen in grote steden die samenhangen met de situatie van het partikuliere eigendom en de grote mate van bescherming die dat in de wet kent. Het verval in vele buurten is direct verbonden met de partikuliere verhuur van veel woningen; de gevolgen voor de woningdistributie zijn al genoemd.

Bewoners/eigenaren onderhouden hun woningen gemiddeld genomen beter dan bijvoorbeeld woningbouwverenigingen of partikuliere verhuurders. Deze gunstige positie is echter betrekkelijk. Naast de grotere verbondenheid met de woning, ligt een belangrijke reden dat ze goed skoren in het feit dat ze goede panden als eigendom uitkiezen. Ze zullen deze woningen over het algemeen goed onderhouden, zolang dit geen zeer ingrijpende problemen betreft en zolang de woonomgeving, waaronder de kwaliteit van de omliggende panden, daartoe aanleiding geeft. Is dit niet (meer) het geval, dan zullen ze vaak trachten hun panden te verkopen. Zo valt er in de grote steden bijna een automatisme te onderkennen, waarbij panden en vaak hele buurten, die niet meer voor een dergelijke keuze in aanmerking komen, ter verkoop worden aangeboden aan spekulanten, beleggers of gemeenten. Ook grote financieringsinstellingen zoals

pensioenfondsen stoten hun bezit na een aantal jaren 'automatisch', op grond van rendementsoverwegingen af, omdat de onderhouds-/verbeteringslast hen te veel wordt. Dit betekent dat de uiteindelijke stap tot kering van verval in zeer vele gevallen door de gemeente gedaan moet worden en vaak nadat de woningen eerst enige jaren speculatie-objekt zijn geweest. Naast redenen van verval, hindert de situatie van partikuliere eigendom gemeenten bij het opstellen en uitvoeren van 'integrale' plannen voor een bepaalde buurt of een deel daarvan. Verwerving van grond en opstellen is een zeer tijdrovend proces of zadelt de gemeente op met enorme financiële (onderhouds)lasten. Hoewel er tussen de doelstellingen van bescherming van partikulier eigendom en de sociale noodzaak van beleid om deze situatie in te perken altijd een spanning zal blijven bestaan, lijken – gezien de mate van verval en de ernst van de situatie – de nadelen, die verbonden zijn aan het partikuliere eigendom, te groot en de middelen voor de gemeenten om hierop in te breken te klein. Gemeentebesturen moeten zich in allerlei bochten wringen om het beperkte juridische instrumentarium toe te passen.

15.8. Wetgeving, organisatie en prioriteitstelling

Voor zover het mogelijk is om eigenaren te dwingen, werkt dit nauwelijks (vgl. het aanschrijvingsbeleid) of gaat het ten koste van snelheid en flexibiliteit (bestemmingsplan-procedures). De wetgeving op dit terrein verloopt moeizaam en traag. Jarenlang moet door gemeenten gewerkt worden met verouderde wetgeving; nieuwe wetten of wijzigingen van bestaande wetten blijven jarenlang op Rijksniveau in de concept- of ontwerp-fase. De Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 is met name gebaseerd op de landelijke en uitbreidingsgebieden. Op de situatie in binnensteden is hij nauwelijks toegesneden. Er wordt al een kleine 10 jaar gewerkt aan een wet op de stadsvernieuwing; elke regering kent zijn eigen concept, maar uitzicht op een definitieve wet is er niet.

Over het algemeen halen nieuwe wetten pas na een lange periode, sterk gewijzigd en beperkt ten opzichte van de oorspronkelijke bedoelingen de eindstreep, door talrijke compromissen en extra randvoorwaarden. Dit zien we bijvoorbeeld recentelijk bij het voorkeursrecht en de leegstandswet.

Ook ontbreken dan de financiële middelen om ze uit te voeren, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de leegstandswet, waardoor ze hun doel alsnog voorbijschieten of slechts in beperkte zin, bijvoorbeeld naar één belanghebbende institutie toe, toegepast kunnen worden.

Aan de ene kant ontwerpt het Rijk wetten die een zeer kostbare uitvoering kennen (leegstandswet, aanschrijvingsbeleid), aan de andere kant is er nog steeds geen afdoende grondprijns-regeling of anti-spekulatiebeleid voor stadsvernieuwinggebieden, die had kunnen voorkomen dat nu zeer hoge aankooprijzen betaald moeten worden.

Uiteraard zijn de bescherming van eigendom en de rechtszekerheid zaken waar niet lichtzinnig mee moet worden omgegaan. Dat moet echter ook niet met ontwikkelingen in de grote steden, het tempo van verval en de beperkingen om er iets aan te doen. Zeker voor een aantal gebieden in grote steden lijkt op korte termijn een politiek afwegingsproces nodig over de vraag, of de sociale problemen daar en de daarmee verband houdende sociale doelstellingen de noodzaak van bescherming van partikulier eigendom niet ver overstijgen. Specifieke, op die buurten toegesneden instrumenten lijken een eerste vereiste. Een prioriteit voor behoud en herstel is in vele buurten tot nu toe onmogelijk gebleken, omdat de (financiële) middelen om eigenaren en met name de partikuliere verhuurders tot onderhoud, herstel, respectievelijk verkoop of onteigening te dwingen, zeer beperkt zijn. Voor sloop/nieuwbouw-varianten zijn de mogelijkheden groter gebleken.

In Hoofdstuk 13 en 14 is ook gewezen op de zeer detaillistische bemoeienis van Rijksorganen en provinciale overheden, die samenhangt met de overleg-, advies- en goedkeuringsrondes uit wettelijke regelingen, of die

gekoppeld is aan de verstrekking van en het toezicht op financiën. In dergelijke verhoudingen is van een eigen stadsvernieuwingsbeleid van de grote steden nauwelijks sprake.

Bovenstaande gekompliceerde verhoudingen bestaan niet op grond van wetten of subsidie-regelingen alleen; ze zijn vaak nog in sterkere mate het gevolg van besluiten, beschikkingen, cirkulaires, verordeningen, programma's. Ze komen bovenop de diversiteit in eisen die binnengemeentelijk aan de plannen worden gesteld. Gemeenten koppelen hun stadsvernieuwingsplannen steeds meer aan financiële regelingen van de Rijksoverheid. Deze semi-wettelijke regelingen leiden niet alleen tot een zeer grote invloed van de departementen, ze skoren ook wat betreft duidelijkheid en rechtsbescherming van de betrokkenen laag. Gemeenten kiezen vaak voor deze plannen, omdat ze financiële zekerheid laten prevaleren boven grotere eigen mogelijkheden van invulling. Gedetailleerdere en comprehensievere plannen geven de Rijksorganen de meeste kansen om in gemeentelijke stadsvernieuwingsplannen in te grijpen.

We moeten ons ook afvragen of de grootste steden een uitgebreide provinciale toezicht of bemoeienis nodig hebben. Het leidt meestal alleen maar tot vertragingen, conflicten en veel dubbel werk. Alles wordt opnieuw nagekeken of nagemeten. De afstand tot de problematiek is ook zeer groot: het is heel moeilijk de dilemma's over te brengen, die bijvoorbeeld in de oude stadswijken leven. Terwijl er in het beleid in Nederland met betrekking tot de bestuurlijke organisatie aan de ene kant gestreefd wordt naar decentralisatie en schaalverkleining (vgl. de discussies over de gewestvorming), zien we aan de andere kant een toenemende bemoeienis van de Provincie met het beleid van de grote steden.

Om een 'integraal' stadsvernieuwingsplan op te stellen en uit te voeren moeten gemeenten de verschillende financiële regelingen en voorwaarden waaronder ze verstrekt worden, het aangereikte en vaak gebrekkige en tijdrovende juridische instrumentarium, de ingewikkelde, meermalen veranderende planprocedures ('het regeren bij circulaire') en de vaak tot vertraging en onnodige inmenging leidende goedkeurings- en bekrachtigingsprocedures op elkaar zien af te stemmen. Deze verticale coördinatie komt boven op de gemeentelijke activiteiten, die gericht zijn op een horizontale coördinatie: het samensmeden van de voorkeuren en claims van alle betrokkenen binnen het ambtelijk apparaat tot één plan of een aantal beleidskeuzes. Gemeenten zijn op het concrete niveau, waarop ze werken, gedwongen tot een vèrgaande coördinatie waar het Rijk zich veel meer vrijblijvendheid kan permitteren. Zo hebben we gewezen op de beperkte resultaten om de verbrokkelde inbreng en detailbemoeienis van de departementen en onderdelen daarvan op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld ten aanzien van de subsidiëring. Een tamelijk vrijblijvend coördinatiestreven, zoals dat bijvoorbeeld binnen de C.C.S.V. plaatsvindt, werpt beperkte resultaten af. Een sterkere politieke druk is onontbeerlijk.

Het bestaande stadsvernieuwingsinstrumentarium is voornamelijk ruimtelijke-orderingsinstrumentarium. Dit is niet voor de specifieke omstandigheden in stadscentra en oude volkswijken ontworpen. Het is weinig uitvoeringsgericht, het is nauwelijks toepasbaar op kleine ingrepen (instandhouding), het voorziet niet in instrumenten voor beheer en exploitatie en het laat, mede gezien de moeizame procedures voor werving, weinig ruimte voor inbreng van allerlei betrokkenen. Volgens Bussink zijn er vanuit het planningsrecht veel te weinig stimulansen uitgegaan voor nieuwe wettelijke planningsvormen en hun gevolgen voor de rechtsbescherming van de betrokkenen.

Een soortgelijke spanning als die tussen de bescherming van het eigendom en de met stadsvernieuwing verbonden sociale doelstellingen, laat zich uitschrijven voor het planningsproces: de behoefte aan een vorm van procesplanning, die ruimte laat voor de inbreng van vele betrokkenen, aanpassingen in de tijd en gewijzigde opvattingen, staat op gespannen

voet met de starheid die voortvloeit uit de manier waarop juridische zekerheid binnen het bestaande ruimtelijke-orderingsinstrumentarium gegarandeerd wordt. Van de mogelijkheid tot een combinatie van privaats en publiekrecht maken gemeenten nog nauwelijks gebruik. Voor bepaalde stadsvernieuwingsactiviteiten en vooral voor die met betrekking tot onderhoud en beheer is nog nauwelijks een adequaat instrumentarium of organisatiestructuur ontwikkeld. Nieuwe initiatieven komen niet of na een zeer lange periode van de grond (vgl. bijvoorbeeld de jarenlange discussie over de leefmilieu-verordening).

15.9. Kostenafbakening en financiering

De omvang van de financiering door het Rijk en de voorwaarden die verbonden worden aan de verschaffing van een wir-war van subsidie-regelingen zijn zeer bepalend voor het tempo en de richting van het stadsvernieuwingsbeleid in de grote steden. De (teruglopende) invloed van de particuliere sektor beperkt zich tot activiteiten van projektontwikkelaars, voornamelijk in de kantoren- en koopsector. Rechtstreekse financiering van woningwetwoningen in stadsvernieuwingsgebieden door institutionele beleggers geschiedt niet. Tegen pogingen om ze er bij te betrekken tekenen ze verzet aan, op grond van sociale argumenten (bescherming pensioenen) of op grond van behoud van rendement alleen (institutionele beleggers) (vgl. par. 14.2.).

Daarmee is de financiering van de stadsvernieuwing vooral een overheidszaak. De middelen van de overheid zijn beperkt. Dit uit zich in de eerste plaats in één van de grootste bottle-necks: *de absolute en relatieve huurhoogte* na verschillende ingrepen (instandhouding, verbetering, sloop/nieuwbouw; vgl. 14.5.). Men kan zich afvragen of de huidige verdeling van de overheidsfinanciën een voldoende prioriteit weerspiegelt voor stadsvernieuwing. Het is daartoe belangrijk te weten wat stadsvernieuwing nu kost, respectievelijk oplevert (dan wel hoe dat te meten is), onder andere in vergelijking met de bouw in aan- en uitbreidings- en overloopgebieden en wat betreft de konsekwenties voor verschillende in het overheidsbeleid onderscheiden doelgroepen.

De 'opbrengst' van stadsvernieuwing is niet in geld alleen te meten. De waardering hangt af van de visie op de grote stad en de bredere bedoelingen met een op de grote stad gericht beleid (sociaal zwakkeren, voorkoming ghettoïsering grote steden, tegengaan van nog grotere verkeers- en vervoersstromen bij een nog verdere functie-ontmenging, behoud open ruimte, e.a.). De visie op de stad en omgeving, doelstellingen op volkshuisvestingsterrein en in de sociale sfeer, moeten uiteindelijk de beleidsrichting bepalen en de kostenafweging moet daaraan ondergeschikt zijn. Dat neemt niet weg dat kostenvergelijkingen zinvol zijn, zeker als ze 'vooroordelen' omtrent de financiële haalbaarheid van bepaalde alternatieven kunnen wegnemen.

15.10. Financiering, organisatie en prioriteitstelling

In 14.6. zijn de binnengemeentelijke knelpunten, die samenhangen met de subsidiëring vanuit het Rijk, aan de hand van het stadsvernieuwingsproces in de Kinkerbuurt geschilderd. Tevens is de Interim-Saldo-regeling op zijn gevolgen voor de gemeentelijke organisatie van de stadsvernieuwing geëvalueerd. De regeling blijkt zeer centralistisch te werken, door een grote mate van detailbemoeienis vanuit de departementen. De koördinatie van de financiering blijkt nauwelijks gewerkt te hebben. Nog steeds is er een grote mate van onzekerheid over bedragen die van vele (onderdelen van) departementen moeten komen. We hebben ook gewezen op de lage prioriteit voor verbeteringsplannen. Onderhoudsactiviteiten zijn nauwelijks in de ISR ondergebracht. Gemeenten gaan op een gegeven moment anticiperen op allerlei (sluipende) richtlijnen en voorwaarden. Wanneer er geen geld is voor parkeren, maken ze geen parkeerplannen. Wanneer er

geen adequate regeling is voor het midden- en kleinbedrijf, zal daarvoor ook minder gedaan worden.

Bij de stimulerende werking van de ISR op extra gemeentelijke planvorming kunnen vraagtekens worden geplaatst. Zeker in de eerste jaren ging het voornamelijk om het ISR-pasklaar maken van oude, bestaande plannen, met alle gevolgen voor gemeentelijke, ambachtelijke en financiële capaciteit. We kunnen ons afvragen of de ISR-planvorming de aandacht niet heeft afgeleid van buurten waar een 'ISR-geschikt' plan niet voor te maken is, maar waar de problemen er niet minder om behoeven te zijn. We kunnen ons ook afvragen in hoeverre de regeling zijn oorspronkelijke bedoeling is voorbijgeschoten.

Oorspronkelijk is de regeling opgezet voor een beperkt aantal gebieden in een beperkt aantal steden. Inmiddels vallen 14 steden en een nog groter aantal gebieden onder de regeling. Dit heeft de spoeling voor de grootste steden met de grootste problemen dunner gemaakt. Er is dan ook op het ogenblik sprake van een stuwmeer van ISR-aanvragen. Daarbij is het voor gemeenten voordeliger om eerst met concrete uitvoeringsplannen te komen en niet eerst gebieden te laten aanwijzen.

Door de verschuiving naar kleinere plannen, staat niet meer het ruimtelijk beleid voor een hele buurt centraal, maar het aanmelden van zo veel mogelijk concrete en kleinere projecten. Deze plannen zijn vanuit financieringsoogpunt gemakkelijker realiseerbaar en voor de gemeenten organisatorisch minder complex.

In par. 14.7. zijn de op papier nog ongunstiger situaties dan die met betrekking tot de ISR, namelijk wanneer gemeenten stadsvernieuwingssactiviteiten via afzonderlijke subsidie-regelingen moeten financieren, aan de orde gesteld. Uit het brede scala van regelingen, dat op de woonfunctie betrekking heeft, vloeien vele financiële en organisatorische knelpunten voor gemeenten voort. Deze gelden vooral voor activiteiten van gemeenten in de sfeer van woningonderhoud en -exploitatie. Sloop/nieuwbouw wordt beter gesubsidieerd dan alternatieve opties; onderhoud in een vroeg stadium wordt nauwelijks beloond.

De druk op het bouwen van koopwoningen wordt vanuit het departement van VRO vergroot.

In het voorgaande is al gewezen op het feit, dat door het ontbreken van allerlei financiële regelingen en juridische instrumenten ook het organisatorisch kader waarbinnen onderhouds- en beheersactiviteiten moeten plaatsvinden, minder van de grond is gekomen. Bovendien hebben de algemeen werkende subsidie-regelingen en de detailbemoeienis vanuit de departementen geleid tot milieunivellering en gemiddelde ruimtelijke-herinrichtingskoersen. Volgens Buit heeft het in ieder geval een forse rem gezet op het presenteren en doordenken van diverse herinrichtingsvarianten voor de te verbeteren wijken. De uitzonderlijke problemen in een aantal buurten in de grootste steden lijken het nodig te maken om specifieke regelingen en overlegstructuren te creëren buiten de – vaak traag en algemeen werkende – bestaande institutionele kaders om. Organisatorische problemen ontstaan er niet alleen door de beperkte en onzekere financiering en door de noodzaak van coördinatie van allerlei regelingen. Gekonstateerd moet worden dat het Rijk van de gemeenten vaak brede plannen vraagt voor een aantal jaren, maar zelf maar zeer moeizaam tot meerjarenafspraken te bewegen is. Te pas en te onpas wordt van gemeenten een totaalplan, een meerjarenplan, een totaalbeeld of iets dergelijks geëist om voor financiën in aanmerking te komen, zonder dat er garanties over toekomstige financiering of goedkeuring zijn. Vertragingen zijn het gevolg, wat weer problemen geeft omdat afspraken met andere betrokkenen in stadsvernieuwingbuurten (bewoners, ondernemers, bouwwereld) geschonden worden (zie par. 14.8.).

Dit alles werkt niet alleen in de hand dat de regelingen alleen uiterste oplossingen mogelijk maken, maar bevordert ook dat gemeenten door de complexiteit van bepaalde oplossingen in uitersten gaan denken. Omdat

exploitatie en klein onderhoud te duur zijn, wacht men op groot onderhoud; omdat groot onderhoud te duur is, wacht men op ingrijpende verbeteringen; omdat de 2½%-regeling niet werkt, komt men op sloop (en nieuwbouw) uit. De zeer hoge huren die er uiteindelijk toch nog uitrollen, kunnen niet voorkomen worden. Bij de subsidie-regeling voor sloop/nieuwbouw raak je de oude exploitatieverliezen kwijt. Je kan met een nieuwe bladzijde beginnen. Bij verbetering werkt de oude exploitatie door in de nieuwe exploitatie. Bovendien zitten er bij een aantal sloop/nieuwbouw-regelingen koppelingsmogelijkheden om de woonomgeving te verbeteren.

Gemeenten zouden, bij een vrije keuze, in een aantal gebieden kunnen beginnen met het wegwerken van achterstallig onderhoud. Door de subsidie-regelingen, het beperkte juridische instrumentarium en binnengemeentelijke organisatieproblemen is het veel voordeliger eerst met op zich veel duurdere en per saldo minder woningen opleverende oplossingen te beginnen.

De strakke normering van vele subsidie-regelingen sluit nauwelijks aan op de flexibiliteit die in het stadsvernieuwingsbeleid nodig is. Gemeenten stuiten bij bepaalde (uiterste) oplossingen meer en meer op verzet. Ten onrechte gaat men uit van een vrije keuze voor gemeentebesturen. Die zijn echter steeds minder in staat tot sloop/nieuwbouw-activiteiten over te gaan. Dit strookt, zoals is aangegeven, niet met de belangen van de 'nieuwe stadsbewoners'. Het is ook niet aantrekkelijk vanuit het perspectief van het totale woningbestand. Voor deze steeds meer verlaten strategie van sloop/nieuwbouw is echter nog steeds geen duidelijke onderhouds-, verbeterings- en beheersstrategie in de plaats gekomen. Voor de geprefereerde kleinschalige, gefaseerde organische aanpak binnen de bestaande bebouwing ontbreken vooralsnog de organisatie en de middelen om van een werkelijk alternatief te kunnen spreken, behalve in het geval van gemeente- of korporatie-woningen.

15.11. De Gemeente als buffer en het perspectief van decentralisatie

In de paragraaf over de huren is al gekonstateerd dat gemeenten, ook bij een stelsel van Rijkssubsidiëring en ondanks eigen bijdragen, over het algemeen voor alle aspecten bij het stadsvernieuwingsproces verantwoordelijk gesteld worden, bijvoorbeeld de huurhoogte. Gemeentebesturen vormen als het ware de buffer tussen bewoners (aktie)groepen en het Rijk. Bij voortdurende van het vigerende subsidie-stelsel en gezien het stijgend verzet van veel bewoners, zal bij gemeentebestuurders de neiging groot zijn het maar rustig aan te doen met het tempo van een aantal stadsvernieuwingsactiviteiten, om de bewoners de enorme huurstijging te besparen en om zelf al te groot verzet te ontlopen.

Hoewel de druk van buiten groot is, leert de ervaring in de oude wijken dat het vooral om het bouwen van betaalbare woningen gaat. Kan dat niet, dan worden alle betrokkenen aanmerkelijk minder gemotiveerd om de druk op het stadsvernieuwingsproces te houden. Als kwalitatief betere woningen niet haalbaar blijken tegen lage huren, dan zal voor de lage huren, in plaats van voor de woonkwaliteit worden gekozen.

Gegeven deze situatie, moeten de mogelijkheid en de wenselijkheid van financiële decentralisatie beoordeeld worden. Wat betreft de mogelijkheid lijkt de spanning tussen de noodzaak voor de grote gemeenten om een eigen beleid te kunnen voeren (dat wil zeggen: niet gestuurd en beperkt door allerlei overleg- en goedkeuringsprocedures van Rijk en Provincie) en de wens van het Rijk om gemeentelijke ontwikkelingen binnen – globale – normen en richtlijnen te laten plaatsvinden, welhaast onoverkomelijk. Centrale overheidslichamen, gedekontreerde Rijksdiensten en de Provincie zullen te allen tijde in staat zijn om via de geldkraan, wettelijke bevoegdheden, verplichte overleg- en goedkeuringsprocedures en sanctiemogelijkheden de beleidsmarges van gemeenten in te perken.

Wanneer bovendien gemeenten meer dan nu de stadsvernieuwingsstaak in formele zin naar zich toe geschoven krijgen, maar tegelijkertijd niet uitgerust

worden met een adequaat financieel en juridisch instrumentarium, moet gevreesd worden dat dit per saldo alleen maar tot een vergroting van problemen en een verhoging van de spanningen binnen gemeenten aanleiding zal geven. In een dergelijke situatie van financiële schaarste liggen er voor het Rijk alsnog grote mogelijkheden om via de geldkraan het stadsvernieuwingsbeleid van de gemeenten naar eigen hand te zetten.

Op de korte termijn lijken de grote steden meer gebaat bij een aantal zeer concrete maatregelen dan bij de plannen voor een grootscheepse decentralisatie. Veel zou al gewonnen zijn als de wir-war van subsidie-regelingen en hun voorwaarden bij elkaar geschraapt zouden worden en in hun totaliteit, zonder detaillistische voorwaarden, maar binnen een algemeen kader, ter beschikking gesteld worden. Meer zekerheid over de te verwachten subsidies, waartoe bijvoorbeeld ook meer dan tot nu toe meerjaren-afspraken gemaakt moeten worden, lijkt voordeliger voor de steden dan een decentralisatie onder onzeker perspectief.

Daarnaast is de situatie in de grootste steden echter dermate nijpend, dat van algemene, globale maatregelen, die vele of alle gemeenten betreffen, nauwelijks oplossingen verwacht mogen worden. Voor een aantal stadsvernieuwingsbuurten in de grootste steden zal, gezien de situatie daar, de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en Gemeente niet beperkt mogen blijven tot het anders beschikbaar stellen van dezelfde beperkte middelen.

We moeten konstateren dat bovengenoemde knelpunten nauwelijks in hun isolement besproken kunnen worden. Ze versterken elkaar in hun (nadelige) effecten op de loop van het stadsvernieuwingsproces. Voor gemeentebesturen komen ze als één complex van voorwaarden, hindernissen en problemen over. Versnelling van stadsvernieuwingsprocessen kan dan ook niet gezocht worden in eenduidige oplossingen. Het zoeken naar oplossingen moet meer gezien worden als een strategie om knelpunten die het resultaat zijn van 'minder nodige' institutionele relaties, weg te werken. Daarbij zullen belangrijke politieke keuzes moeten worden gemaakt. Laat men bijvoorbeeld de daadwerkelijke participatie van bewoners in stadsvernieuwingswijken prevaleren boven een verregaande mate van bescherming van particulier eigendom? Wenst men de gemeenten meer financiële marges te geven om flexibeler te kunnen inspelen op specifieke problemen in buurten of wensen van de betrokkenen? Of blijft men hechten aan een strakke normering en controle vanuit de hogere overheden?

Hoofdstuk 16. Knelpunten en optiekeuze

16.1. De samenhang tussen de opties

We kunnen de knelpunten, zoals die zich bij de verschillende opties in stadsvernieuwingsgebieden voordoen, vergelijken met problemen bij stadsin-, -aan- en -uitbreiding en het bouwen in overloopgebieden en trachten na te speuren wat de gevolgen van de knelpunten zijn voor de (impliciete) keuze tussen de verschillende opties.

De volgende opties, waar in Hoofdstuk 3 van gesproken wordt, laten zich onderscheiden: stadsvernieuwing waarbij klein onderhoud of instandhouding centraal staat, het aanbrengen van kleine respectievelijk grote verbeteringen, een al dan niet gefaseerde sloop/nieuwbouw van een groot gebied respectievelijk vele kleine projecten (clustervorming), de inbreiding in bestaand stedelijk gebied op in het verleden kaalgeslagen terrein of op terreinen die voorheen een andere bestemming hadden (bijvoorbeeld veemarkt-, haventerreinen, groenstroken, e.d.), de stadsaanbreiding, dat wil zeggen nieuwbouw aan de rand van de bestaande stadsbebouwing en nieuwbouw in verder weg gelegen gebieden (bijvoorbeeld groeisteden of groeikernen) met gevolgen voor de overloopmogelijkheden. Daarnaast is de keuze uit twee soorten differentiatie van belang, namelijk het aantal woningwetwoningen ten opzichte van (premie-)koopwoningen en de verhouding tussen het aantal grote en kleine woningen. Deze beide differentiaties hebben verschillende gevolgen voor specifieke groepen uit de samenleving. Voorts kan de voorkeur voor bepaalde bestemmingen afgezet worden tegen het streven naar funktiemenging: wonen, werken, verkeer, welzijnsvoorzieningen e.d.

Behalve de activiteiten in aan- en uitbreidingsgebieden, worden over het algemeen alle activiteiten onder de term 'stadsvernieuwing' gerangschikt. In Afdeling B is beschreven dat de afgelopen jaren en vooral sinds het verschijnen van de Verstedelijkingsnota stadsvernieuwing in zeer integrale zin opgevat wordt: aandacht voor verbetering naast sloop/nieuwbouw; voor de woonomgeving en de bewoners naast die voor de woning; voor andere functies (bedrijvigheid, verkeer, sociaal-kulturele en recreatieve voorzieningen) naast de woonfunctie; voor (19e-eeuwse) woonbuurten naast aandacht voor ontwikkelingen van city-vorming in de stadscentra; aandacht voor zowel het besluitvormingsproces van vele betrokkenen naast de belangstelling voor technische uitvoeringsperikelen. In de begin 1981 verschenen Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing lijkt de interpretatie van stadsvernieuwing in ruimtelijke zin nog verder te worden verbreed¹: daar wordt als geografische begrenzing de bebouwde kom van zowel steden als dorpen aangehouden. Daarentegen worden maatregelen in de sfeer van het onderhoud en beheer buiten de beschouwing gelaten. Door anderen wordt er meer en meer voor gewaarschuwd dat de woningnood en volkshuisvestingsbehoeften niet zonder meer tot nieuwbouwproductie mogen leiden. Oplossingen moeten in eerste instantie gezocht worden binnen de bestaande voorraad.² Beheer van de bestaande voorraad en maatregelen tegen leegstand en voor eerlijke woningdistributie zijn wellicht minder aansprekende of opvallende activiteiten, maar kunnen een belangrijker bijdrage leveren aan de oplossing van de woningnood dan nieuwbouw-activiteiten. Buiten het getalsmatige aspekt heeft de nadruk op behoud en beheer ook konsekventies voor de lokatie waar een oplossing voor de woningnood gezocht wordt, de samenhang met andere beleids-

¹ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing*. (Staatsuitgeverij, Den Haag) 1981, par. 2.14.

² Yap Hong Seng, *Stadsvernieuwing en stedelijke processen*, deel III van het *Structuuronderzoek Bouwnijverheid, Blok I, Gebouwde Omgeving*. (Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam) 1980, p. 60.

doelstellingen dan die met betrekking tot het specifieke volkshuisvestingsbelang en de doelgroepen die bereikt worden. Meer nadruk op beheer van de bestaande voorraad kan bijvoorbeeld betekenen dat de concentratie van de bestuurlijke aandacht meer in de richting van goedkope oplossingen binnen de bestaande bebouwing in bepaalde stadsvernieuwingsbuurten gericht wordt. Dit zal over het algemeen lagere huren opleveren dan nieuwbouw elders en heeft daarmee een grotere kans om zonder zeer omvangrijke financiële injecties iets voor bepaalde groepen in achterstandssituaties te doen, welke groepen in de oudere stadsvernieuwingswijken gekoncentreerd zijn. Daarmee hangt de keuze voor bepaalde stadsvernieuwingsactiviteiten (opties) nauw samen met keuzes om de activiteiten van de overheid te richten op bepaalde groepen uit de samenleving (bijvoorbeeld jongeren, bejaarden, alleenstaanden, grote gezinnen, kulturele minderheden, lage inkomenscategorieën, kleine winkeliers).

Stadsvernieuwing moet in vele buurten opgevat worden als het verhogen van het achtergebleven voorzieningenniveau in de betrokken gebieden op een groot aantal beleidsterreinen. Minder dan in uitbreidingsgebieden, kan alleen op basis van het volkshuisvestingsperspectief gerekend worden.

Denk bijvoorbeeld aan het bestaan van de vele bedrijven en winkels en de benodigde onderwijs-, sociaal-kulturele en rekreatieve voorzieningen voor diverse (etnische) bevolkingsgroepen. Het behoud van bepaalde structuren in wijken kan belangrijker resultaten opleveren dan een rigoureuze vernieuwingsdrang.

Daarbij moet men zich realiseren dat ook als het mogelijk is om een globale schatting te maken van de behoeften van allerlei groepen aan nieuwe of extra (woon-)voorzieningen, dit maar heel moeilijk in algemene beleidslijnen te vertalen is. Stadsvernieuwingsbuurten kenmerken zich door dermate grote verschillen qua problematiek, qua betrokkenen en daarmee qua oplossingsstrategie, en de problematiek wijzigt zich bovendien dermate snel, dat een algemeen verhaal nauwelijks te schrijven is.

Wanneer we de opties met elkaar confronteren, kunnen we ons afvragen in hoeverre ze elkaar beleidsmatig aanvullen en in hoeverre ze elkaars konkurrent zijn. De omvang van de woningnood onder een groot aantal bevolkingsgroepen, die zich met name in de grote steden in het westen concentreert, schept uiteraard voor de overheid grote verplichtingen op het terrein van de volkshuisvesting. De bestaande ruimte binnen de grote steden is daartoe op dit ogenblik onvoldoende. Bovendien leidt stadsvernieuwing (met name sloop/nieuwbouw en ingrijpende verbetering) vaak tot een per saldo woningverlies, ondanks de recentelijk in vele stadsvernieuwingswijken doorgevoerde verdichtingsstrategie. Dit betekent dat het bouwen in in-, aan- en uitbreidingsgebieden als noodzakelijk en ook als komplement op stadsvernieuwingsactiviteiten gezien moet worden. Aan de andere kant zijn de verschillende opties ook in een aantal opzichten elkaars konkurrent. In de eerste plaats in financiële zin. Vanuit het perspectief van een beperkt overheids-, volkshuisvestings-, respectievelijk stadsvernieuwingsbudget zijn alle aanwendingsalternatieven elkaars konkurrent. In de tweede plaats zal de overheid zich terdege moeten afvragen waar beleidsmatig de hoofdaandacht komt te liggen, welke zaken in eerste instantie geregeld moeten worden en welke activiteiten voorlopig op een laag pitje komen te staan. Bepaalde oplossingen zijn voor bepaalde groepen niet relevant. Zo heeft het weinig zin om voor bepaalde bevolkingsgroepen die nu in de stedelijke centra of oude wijken wonen (bijvoorbeeld jongeren, alleenstaanden, etnische minderheden) in overloopgebieden te bouwen. Ze kunnen zich òf de hogere huren niet permitteren, òf ze willen gewoon niet weg, omdat ze zeer gehecht zijn aan of afhankelijk zijn van het stedelijk leven.

Tenslotte zijn er overheidsdoelstellingen niet direkt op het terrein van de volkshuisvesting, die tegen uitbreiding en overloop pleiten. Daarbij spelen argumenten als bescherming van dorpskernen en het 'groene hart', energetische argumenten, het voorkomen van nog grotere woon-werkverkeersstromen e.d. een rol.

16.2. De officiële en werkelijke optiekeuze

We kunnen ons afvragen in hoeverre de knelpunten de keuzes tussen de verschillende opties bepalen door de sturende werking die ervan uitgaat op het stadsvernieuwingsbeleid van de overheid.

Bij de beschrijving van de bevolkingsontwikkeling binnen de steden is gekonstateerd dat, gezien het lage tempo waarin op dit moment de meer ingrijpende stadsvernieuwingsprogramma's in de grote steden van de grond komen, de enorme toeloop van 'nieuwe stadsbewoners' naar de oude wijken in de grote steden niet tot stilstand komt.

Dit maakt het ingrijpend vernieuwen van deze wijken en een woningdistributiebeleid steeds moeilijker. Het verzet van de traditionele 'buurters' tegen deze stilzwijgende vernieuwing van het bewonersbestand in de oude wijken zal kunnen worden opgevangen door

1. plaatsing in de zeer schaarse gereedgekomen nieuwbouwwoningen in stadsvernieuwingsgebieden;
2. herhuisvesting naar 'betere', goedkope huisvestingsmogelijkheden elders in de stad in de na-oorlogse wijken of nieuwe woningen in uitbreidingsgebieden of aanvullende bouwlokaties; of
3. herhuisvesting in overloopgemeenten.

Op grond van dit institutionele knelpunt is de kans groot dat in die buurten waar de resterende 'buurters' duidelijk in de meerderheid zijn, een beperkt kaalslag/nieuwbouwprogramma mogelijk is; in de andere oude wijken moet een zeer bescheiden, weinig ingrijpende stadsvernieuwingsaanpak worden verwacht. Om de 'traditionele buurters' uit de stadsvernieuwingsgebieden direkt of via doorschuiving van anderen te kunnen opvangen, komt er, op grond van dit institutionele knelpunt, een zwaar aksent te liggen op het bouwen in uitbreidingsgebieden en aanvullende bouwlokaties. De claims van deze groepen, die de laatstgenoemde huisvestingsmogelijkheden te boven gaan, kunnen alleen in overloopgebieden worden opgevangen.

De nieuwbouw of renovatie is slechts in beperkte mate voor de huidige bewoners toegankelijk. De bouwproductie in overloopkernen, uitbreidingsgebieden c.q. aanvullende bouwlokaties is niet zonder meer direkt een goed alternatief voor de bewoners van de stadsvernieuwingsgebieden. Deze bouwstroom is voornamelijk een belangrijke voorwaarde voor ingrijpende stadsvernieuwingsprogramma's voor traditionele buurters door de indirecte effecten van de verhuisketens die teweeggebracht kunnen worden. Vanuit de 'nieuwe stadsbewoners' kan, vanuit herhuisvestingsoogpunt, verzet tegen ingrijpende programma's worden verwacht; een deel van de voorheen aantrekkelijke, zeer goedkope woningvoorraad wordt onttrokken en de heterogeniteit van de voorzieningen daalt. Hun kansen op soortgelijke huisvestingsmogelijkheden zijn in de heersende schaarste-situatie gering; zij dreigen de zgn. stadsvernieuwingsnomaden te worden.

Niet alleen deze conflicten, maar ook het grote aantal andere belangen van particulieren en overheidslichamen maken de inspraak in het stadsvernieuwingsproces uiterst complex. Wanneer we kijken naar alternatieve bestuurlijke huisvestingsopties dan werkt de complexe en konfliktueuze inspraak sterk in het nadeel van de (realiseringssnelheid van) stadsvernieuwingsaktiviteiten.

Het realiseren van overloopplannen of bouwstromen in uitbreidingsgebieden stuit veel minder op gevestigde belangen dan in de stadsvernieuwing het geval is. De besluitvormingssituatie is overzichtelijker en minder tumultueus, o.a. doordat het aantal direkt betrokkenen geringer is.

Een stedelijke verdichtingsstrategie door middel van inbreiding in de buitenwijken van de grote steden benadert op het punt van de inspraakproblematiek veel meer de stadsvernieuwings-situatie. Van de betrokken wijkbevolking kan verzet worden verwacht tegen veranderingen in hun woonomgeving, het intensiever gebruik van voorzieningen en de samenstelling van de buurtbevolking.

In het verleden zijn de gemeenten door grote delen van het bedrijfsleven (met name het grootwinkelbedrijf en kantoorfuncties) en hun organisaties, alsmede door alle belanghebbenden bij ruimere mogelijkheden voor het autoverkeer, gestimuleerd tot een meer grootschalige aanpak van de stadsvernieuwing: sloop/nieuwbouw-activiteiten, verkeersdoorbraken, gekombineerde kantoor/koopwoningen-projecten, een gekoncentreerd winkelapparaat en parkeermogelijkheden. In de 19e-eeuwse buurten wijzen de belangen van buurtwinkeliers en bepaalde vormen van ambachtelijke bedrijvigheid meer in de richting van behoud van het bestaande. Evenals de 'nieuwe stadsbewoners' hebben zij baat bij de bestaande situatie: voldoende afzetmogelijkheden, lage huren, geen verhuisperikelen. Wanneer delen van het bedrijfsleven om redenen van interne bedrijfsvoering of door werende maatregelen van de overheid hun grootschalige claims minder hard op tafel kunnen leggen, komt er wellicht meer aandacht voor de pleidooien van buurtwinkels en -bedrijven tot behoud van het bestaande.

Het politieke bestuur en het ambtelijk apparaat worden gekonfronteerd met vele, zich snel wijzigende claims van diverse belanghebbenden, die bovendien per stadsvernieuwingbuurt sterk verschillen. Vele overleg- en inspraakrondes met deze groepen (bewoners, winkeliers, aannemers), openlijke en sluimerende konfliktsituaties en een enorme interne coördinatieproblematiek zijn het gevolg (o.a. door het grote aantal betrokken diensten).

De resultaten in de stadsvernieuwing zijn tot nu toe voornamelijk geboekt wanneer het ging om min of meer af te zonderen, voornamelijk technische projecten, waarop een projektorganisatie, eventueel onder partikuliere controle, geformeerd kon worden (sloop/nieuwbouw-projecten, stadsin-, -aan- en -uitbreiding, de verbetering van woningwetcomplexen). Ook vanuit de projektorganisaties in stadsvernieuwingbuurten zijn dergelijke af te zonderen projecten het eerst aangepakt. Alleen al het spreken over gigantische sloopplannen voor bepaalde buurten heeft vaak tot veel achterstallig onderhoud en verval geleid.³

In buurten met veel versnipperd partikulier eigendom, waar een projektmatige aanpak veel moeilijker is, zijn stadsvernieuwingactiviteiten maar in zeer beperkte mate gelukt. Tenzij het ging om gebieden waarvan de bouwtechnische toestand dermate slecht was dat meteen (of gefaseerd) gesloopt moest worden. Zeer weinig ervaring is tot nu toe opgedaan met een meer kleinschalige aanpak voor verspreid liggende panden en met onderhouds-/verbeteringsactiviteiten aan woningen in partikulier eigendom. Het toenemende verzet van 'nieuwe stadsbewoners', gekoppeld aan de beperkte en dure mogelijkheden van verwerving en de resulterende hoge huren, zijn weinig stimulerende factoren in de richting van een opvoering van dergelijke activiteiten vanuit het gemeentelijk apparaat. Bovendien laten de resultaten van activiteiten in de sfeer van het onderhoud en beheer van woningen zich minder gemakkelijk meten; ondanks het gunstige effect dat er op de totale woningvoorraad van kan uitgaan.

Het politieke bestuur en de ambtelijke organisatie moeten echter naar bevolking en kiezers toe resultaten laten zien, zeker bij de huidige nijpende woningnood onder een aantal bevolkingsgroepen. We zien daarom in de grote steden een toenemende druk om in in- en aanbredingsgebieden zo snel mogelijk projecten te starten en ook de uitbreidings- en overloopprojecten niet te temporiseren. In de aandacht van het bestuur en de activiteiten van de diensten vinden daartoe verschuivingen plaats. De kans is groot dat dit tot een verminderde aandacht voor bestaande stadsvernieuwingbuurten aanleiding geeft, zeker voor projecten of activiteiten die maar heel moeilijk van de grond te tillen zijn.

Stadsvernieuwingactiviteiten worden voor een belangrijk gedeelte gestuurd door de situatie van het partikuliere eigendom, die in de Neder-

³ Gemeente Den Haag, *Structuurschets voor de Schilderswijk*, p. 33.

landse wetgeving een grote mate van bescherming kent. In de vele oude woonbuurten, waar veel woningen in handen zijn van kleine partikuliere verhuurders, is van onderhoud of verbetering van de woningen op enige schaal geen sprake. Het aanschrijvingsbeleid werkt beperkt of averechts, overheidssubsidies stimuleren nauwelijks en de resultaten in de grote steden worden dan ook geboekt waar het partikuliere eigendom omzeild kan worden of na verwerving (zoals in het geval van verbetering van woningcomplexen van gemeenten of woningbouwverenigingen of nieuwbouw op terreinen binnen de steden, die in handen van de gemeente zijn). Onteigening of aankoop vindt op het ogenblik voornamelijk plaats ten behoeve van sloop/nieuwbouw of ingrijpende verbetering. Verwerving voor onderhoud kan alleen door aankoop (nauwelijks door onteigening). Deze variant is voor gemeenten echter bijna niet financieel haalbaar, door de ten gevolge van speculatie opgedreven aankooprijzen, de enorme onderhoudslast na aankoop en de beperkte mate van subsidiëring. Deze lasten steken schril af tegen de verwervingskosten in aan- en uitbreidingsgebieden.

Het ruimtelijke-ordeningsinstrumentarium is zeer beperkt; het beperkt zich voornamelijk tot planvoorbereidende activiteiten en het is niet toegespitst op de specifieke situatie in grote steden. Bij toepassing stuiten gemeenten dan ook vaak op onoverkomelijke problemen. Het bestemmingsplan is ontworpen en verplicht gesteld voor niet verstedelijkt gebied; dat is dan ook de reden dat het instrument daar wel zonder onoverkomelijke problemen toegepast wordt.

Voor de toepassing van het ruimtelijke-ordeningsinstrumentarium zijn gemeenten, evenals voor de ontvangst van Rijkssubsidies, genoodzaakt zeer uitgebreide plannen te ontwikkelen. De gemeentelijke capaciteit hiervoor is beperkt. De eisen die hieraan gesteld worden, variëren voortdurend. De vele overleg- en goedkeuringsrondes met Rijks- en provinciale organen leiden tot dermate ingewikkelde en onduidelijke procedures, dat door de gemeenten aan andere betrokkenen in de stadsvernieuwingsbuurten nauwelijks enige zekerheid te bieden is en dat vaak op gemaakte afspraken teruggekomen moet worden. Dit leidt in een aantal gevallen tot forse conflicten. Puur en alleen het feit, dat in in-, aan- en uitbreidingsgebieden een dergelijke betrokkenheid en daarmee gepaard gaande noodzaak tot het maken van afspraken en het afgeven van garanties ontbreken, maakt het ontwikkelen van plannen voor die gebieden tot een aanlokkelijk alternatief. Het voordeel qua inspanning en tempo is daar grandioos.

Financiële regelingen en daaraan verbonden voorwaarden bepalen te zamen met het beschikbare juridische instrumentarium en de daarop afgestemde organisatie voor een belangrijk deel de richting en het tempo van het stadsvernieuwingsbeleid in de grote steden.

Door teruglopende projektontwikkeling, zeker in de oude woonbuurten, beïnvloeden partikuliere initiatieven minder dan voorheen op directe wijze de loop van de stadsvernieuwing. Overigens verschilt de situatie per stad. Institutionele beleggers zijn nauwelijks geïnteresseerd in het moeilijk realiseerbare en onzekere stadsvernieuwingsproces. Toch mag de indirecte werking niet onderschat worden. De nijpende woningnood en de toegenomen werkloosheid in de bouw kunnen, te zamen met de grotere geneigdheid bij institutionele beleggers tot binnenlandse beleggingen in woningprojekten in uitbreidingsgebieden, en hogere Rijkssubsidies hiervoor, op indirecte wijze leiden tot een afleiding van overheidsaandacht en -middelen van de stadsvernieuwing. De stagnatie, die vooral heeft plaatsgehad bij bouwbedrijven die gespecialiseerd zijn in grootschalige projekten, kan daartoe een extra druk geven.

Stadsvernieuwing leidt per saldo door verlaging van de dichtheid en het samentrekken van woningen vaak tot een woningverlies. De huidige woningnood kan, mede gezien deze situatie, tot een prioriteit voor in- en uitbreidingsplannen leiden.

Pleidooien voor de bouw van meer premiewoningen in uitbreidingsgebieden zijn vaak gebaseerd op de argumentatie dat de bewoners die daarin trekken woonruimte achterlaten voor stadsvernieuwingsurgente. Het is zeer de vraag of deze doorstroming werkelijk plaatsvindt, gezien de beperkte mobiliteit op grond van bestedingsmogelijkheden (huren) en voorkeuren voor stedelijk wonen. Voor een belangrijk deel lijkt er sprake van relatief gescheiden woonmarkten.

Dit geldt zeker voor de nieuwe stadsbewoners. Voor hen zijn alleen oplossingen binnen de grote steden en tegen relatief lage woonlasten interessant. Wanneer stadsvernieuwing in hun buurt niet tot dergelijke voorwaarden leidt, dan verhuizen ze naar goedkopere accommodatie binnen de stad.

De vraag is, of het Rijk stadsvernieuwing en bepaalde varianten daarbinnen voldoende steunt in haar subsidie-beleid. Tot op heden worden grote delen van het overheidsbudget nog steeds in de richting van stadsuitbreiding en overloopprojecten gestuurd. Het in de afgelopen decennia opgezette overloopbeleid laat zich niet makkelijk omkeren. De vraag is opgeworpen, of de overheid zich voldoende realiseert wat stadsvernieuwing kost (en oplevert) ten opzichte van andere alternatieven. Wat betreft rechtstreeks aan de gebouwde of vernieuwde woningen toe te rekenen kosten is stadsvernieuwing over het algemeen duur. Een afweging tussen de sociale kosten en baten van de verschillende opties en de daarvoor bestemde bedragen is echter nog nauwelijks gemaakt. Ook in de financiering van woningwetwoningen, waar in gemeentelijke stadsvernieuwingsplannen – gezien de behoefte in de grote steden – voornamelijk om gevraagd wordt, zijn knelpunten te verwachten. Krapte op de kapitaalmarkt en tekorten binnen de begroting van VRO, mede gezien de stijgende exploitatiekosten, zijn daarvan de oorzaak. Een toenemende druk of verplichting voor grote steden om meer koopwoningen te bouwen zou het gevolg kunnen zijn.

Daarnaast bevorderen de bestaande subsidies bepaalde opties binnen de grote steden. Sloop/nieuwbouw en in mindere mate ingrijpende verbetering worden bevoordeeld boven activiteiten in de onderhouds- en exploitatiesfeer. Gemeenten anticiperen op de subsidieregelingen door activiteiten waarvan ze verwachten dat er nauwelijks financiën voor te claimen zijn, achterwege te laten (aankoop voor onderhoud en beheer, buurtgebonden winkels en ambachtelijke bedrijven, parkeeroplossingen).

Van de meeste subsidie-regelingen gaat een enorme centralistische werking uit, door een grote mate van detailbemoeyenis, die gekoppeld is aan de verstrekking ervan. De resulterende bestuurlijke knelpunten in de binnengemeentelijke organisatie komen bovenop de in het voorgaande beschreven complexe en centralistisch uitwerkende bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, Provincie en gemeenten, die voortvloeien uit wettelijke regelingen.

Wanneer we de kumulatieve werking van alle knelpunten zien, dan is het gevaar niet denkbeeldig dat er een verschuivingsproces gaat (blijft) plaatsvinden van de opties met de hoogste formele prioriteit naar minder gewenste oplossingen. In vele stadsvernieuwingsbuurten zullen gemeenten, gezien de consequenties, niet in staat zijn om in te grijpen. Onderhoudsactiviteiten blijven daarmee zeker in de particuliere sector achterwege.

Gezien de grote financiële, wettelijke en organisatorische belemmeringen zal onderhoud op grote schaal achterwege blijven en 'ingeruild' worden voor 'gunstiger' verbeterings- of sloop/nieuwbouw-activiteiten. Gezien hun complexiteit, zal de neiging groot zijn om oplossingen binnen bestaande woonbuurten te vervangen door makkelijker realiseerbare inbreidingsplannen. Daar bovenop zal de druk tot een verhoging van de productie in aan- en uitbreidingsgebieden en in overloopgebieden sterk toenemen, wat de aandacht zal afleiden van allerlei alternatieven voor vernieuwing van de bestaande stad.

Wanneer echter, ondanks alle problemen, toch gestreefd wordt naar behoud en herstel en oplossingen binnen de bestaande stad, dan zal dit in de eerste plaats tot extra inspanningen en instrumenten in de instandhoudingssfeer (beheer en onderhoud op laag niveau) moeten leiden. Naast financiën, vereist dit het nodige van de binnengemeentelijke organisatie: versterking en een andere organisatie van de uitvoerende beheers- en controlerende diensten, met zo weinig mogelijk stringente normering en een zo breed mogelijke inschakeling van de bewoners zelf. Ook voor groot onderhoud en verbetering op hoog niveau zullen er meer mogelijkheden moeten komen. Voor de sloop/nieuwbouw lijkt op het ogenblik redelijk volstaan te kunnen worden met het bestaande.

In-, aan- en uitbreiding en de bouw in groeikernen respectievelijk groeisteden zullen, gezien de woningnood en voornamelijk als komplement op stadsvernieuwingsactiviteiten, op zo bescheiden mogelijke schaal doorgang moeten vinden. Wanneer gekozen wordt voor het idee van de kompakte stad, zal voornamelijk voor de oplossingen in de inbreidings sfeer (en in mindere mate voor de uitbreidingsvarianten) gekozen moeten worden.

In de reeks 'Vorstudies en achtergronden' zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste Raadsperiode:

- V 1. W. A. W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I. J. Schoonenboom en H. M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G. R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7. J. J. C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8. W. M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P. J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14. S. K. Kuipers, J. Muysken, D. J. van den Berg en A. H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V15. F. Muller, P. J. J. Lesuis en N. M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V16. A. B. T. M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V17. A. J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L. B. M. Mennes, F. Racké en J. C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V18. J. J. van Duijn, M. J. Ellman, C. A. de Feyter, C. Inja, H. W. de Jong, M. L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

* Uitverkocht

- V19. C. P. A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V20. M. Th. Brouwer, W. Driehuis, K. A. Koekoek, J. Kol, L. B. M. Mennes, P. J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J. C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V21. J. A. H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)
- V22. P. Thoenes, R. J. In 't Veld, I. Th. M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning (1981)
- V23. Beleid en toekomst. Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. D. B. P. Kallen, K. B. Koster, P. N. Karstanje, L. J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma: Educatie en welzijn (1981)
- V25. J. C. van Ours, G. Hupkes, D. Hamersma en P. H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid (1982)
- V26. J. C. van Ours, C. Molenaar en J. A. M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A. A. van Duijn, W. H. C. Kerkhoff, L. U. de Sitter, Ch. J. de Wolff en F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)

De WRR publiceert een aparte serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid'. In deze serie zijn tot nu toe verschenen:

- M1. J. M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M2. E. H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M3. L. J. Heinsman/Nederlandse Omroep Stichting: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland - Een literatuurstudie (1982)
- M4. L. P. H. Schoonderwoerd, W. P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsprognose (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. 'Maken wij er werk van?'
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

In de tweede Raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20. Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)

▪ Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-78 99 11 of in de boekhandel.

