

door J. G. Pekelharing

J. G. Pekelharing is werkzaam bij de Nationale Woningraad, als rayonhoofd van de sector Bestuurs- en Organisatieontwikkeling in de provincies Noord-Holland en Utrecht. Hij schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel.



Stadsvernieuwing: een oriëntatie

Het februari-nummer van Christen Democratische Verkenningen gaf onder meer een weergave van een gesprek over een aantal volkshuisvestingsvraagstukken. Een van de gespreksonderwerpen was de stadsvernieuwing. Een bijzonder gecompliceerd vraagstuk.

De heer ir. W. F. Schut, die als gespreksleider optrad, merkte in dit verband op, dat velen in ons land van mening zijn dat de stadsvernieuwing een onoplosbaar probleem is. Toch was de conclusie van dit gesprek dat de woon- en leefsituatie in veel steden onaanvaardbaar is. Dat standpunt houdt dan in dat binnen de volkshuisvesting hoge prioriteit aan de stadsvernieuwing gegeven moet worden.

In dit artikel proberen wij een beeld te schetsen van de ontwikkelingen die in de steden gaande zijn en van de knelpunten die zich daar voordoen. In dit verband komt het overheidsbeleid apart aan de orde. Het artikel draagt een oriënterend karakter, dat houdt in dat op bepaalde punten – hoe interessant ook – niet diep wordt ingegaan.

Hoewel de ontwikkelingen in de steden veelal vergelijkbaar zijn, kan de feitelijke situatie van plaats tot plaats verschillen. Verschillende knelsituaties doen zich in de

ene stad in sterkere mate voor dan in de andere. Dit artikel beperkt zich daarom tot hoofdlijnen.

De term stadsvernieuwing is nog niet zo lang in gebruik. In het jaarverslag van de Rijksplanologische Dienst over 1968 wordt een hoofdstuk gewijd aan 'stadsvernieuwing'. Daarna burgert deze term snel in. Vóór 1968 werd vooral gesproken over 'het krottenprobleem', 'krotopruijing en sanering' en 'reconstructie- en saneringsplannen'. Het zou echter een misverstand zijn om te menen dat stadsvernieuwing alleen betrekking heeft op het plegen van vervangende nieuwbouw op grote schaal en het verbeteren van grote aantallen woningen. Op zich uitermate belangrijk, maar er is meer aan de hand. Het ontwerp van wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (1980) omschrijft stadsvernieuwing als 'de stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieu-hygiënisch gebied, ge-

richt op behoud, herstel, verbetering of sanering van de door dichte bebouwing gekenmerkte gedeelten van het gemeentelijk gebied'. Een veelomvattende ambitieuze omschrijving, waarbij de nadruk ligt op het procesmatige karakter van de stadsvernieuwing en de maatschappelijke aspecten ervan.

Een korte terugblik

Over de ontstaansgeschiedenis van de steden in Nederland zou veel interessants te vermelden zijn. Dat valt echter buiten het kader van dit artikel. Voor ons onderwerp zijn wel de ontwikkelingen sinds de negentiende eeuw van direct belang.

De 19e eeuw kenmerkt zich door ingrijpende maatschappelijke veranderingen. De gevolgen van de 'verlichting' werken door en de industriële revolutie brengt inderdaad een omwenteling te weeg. De industrialisatie en daarmee de werkgelegenheid nemen sterk toe, vooral in de steden. De trek naar de stad wordt hierdoor gestimuleerd. Ook de verschillende landbouwcrises veroorzaken een sterker wordende toeloop naar de steden.

Binnen de steden ontstaat een grote vraag naar woonruimte. De steden groeien wel, maar kunnen niet aan die vraag voldoen.

Met name de economische zwakkeren komen nauwelijks of niet aan bod. We zien in deze periode niet voor niets de opkomst van het proletariaat, zonder bezit en politiek machteloos. De overheid treedt niet sturend op als gevolg van de heersende, liberale, staatsopvatting. 'Laissez faire, laissez aller', of, anders gezegd, ieder moet maar voor zich zelf zorgen.

Inderdaad zien we dat de welvaart toeneemt, zij het, dat maar betrekkelijk weinigen van die welvaart konden profiteren.

Een groot deel van de stedelijke bevolking is op erbarmelijke wijze gehuisvest.

Vanaf ± 1850 zien we ook een groei van de bevolking. Daarvóór was het aantal inwoners in Nederland vrijwel stabiel gebleven. Tussen 1700 en 1850 telde ons land

rond de twee miljoen inwoners. In 1900 was dit aantal toegenomen tot vijf miljoen, een ongekeerde groei!

Met name in de tweede helft van de 19e eeuw worden er op grote schaal woningen gebouwd. Vermeldenswaard is in dit verband een wijziging in de wet op het Fortificatiestelsel in 1874. Deze wijziging maakte mogelijk dat de steden konden bouwen buiten de stadswallen. Veel steden maakten daar een dankbaar gebruik van. Hele woonwijken werden in hoog tempo gebouwd. Juist in deze wijken zijn de problemen waar we vandaag voor staan, geconcentreerd. Deze wijken bestaan namelijk uit duizenden eenvoudige woningen, die reeds lang aan verbetering of vervanging toe zijn.

Tegen het einde van de 19e eeuw richt de overheid zich op het woningvraagstuk, zij het vooral uit een oogpunt van volksgezondheid. In de troonrede van Koningin Wilhelmina in 1898 werd gesteld dat het woningvraagstuk het draaipunt is in de 'sociale kwestie'. In 1901 komt de woningwet tot stand. In deze wet wordt voor het eerst uitgesproken dat de volkshuisvesting een zaak is die de overheid rechtstreeks aangaat. Dat was een uitspraak die haaks stond op het overheidsstandpunt van vóór 1900. Sinds 1901 is de overheidsbemoediging met de volkshuisvesting steeds sterker geworden. De volkshuisvesting is in hoge mate een politieke zaak geworden, tot op de dag van vandaag. Volgens sommigen is de invloed van de overheid te sterk, maar dat is een andere discussie.

Naast een aantal regelingen en kwaliteitseisen met betrekking tot de woningbouw, maakte de woningwet het ook mogelijk dat woningcorporaties als zgn. toegelaten instellingen, woningwetwoningen konden gaan bouwen. Daarvóór was de woningbouw voor het grootste deel in handen van particulieren. Enerzijds waren dat eigenaars/bewoners en anderzijds particuliere verhuurders. Sinds 1901 is het aandeel van de woningcorporaties geleidelijk toegenomen.

Tabel 1: woningbestand van vóór 1971 (CBS woningtelling 1971)

ouderdom eigendom	vóór 1906		1906-1945		na 1945		totaal
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	
eigenaar/bew.	230.965	41	451.884	39	633.240	32	1.315.819
gemeente	35.241	6	91.095	8	354.520	18	480.856
woningbouwver.	10.691	2	161.430	14	727.783	36	899.904
partic. inst.	35.838	6	87.662	8	181.266	9	304.766
andere part. verh.	244.287	44	373.725	32	109.437	5	728.794
totaal	556.752	100	1.165.796	100	2.006.246	100	3.727.449

men. Op dit moment is het zo, dat de nieuwbouw van woningwetwoningen bijna volledig wordt verzorgd door woningcorporaties. Bovenstaande tabel geeft een beeld van het woningbestand van vóór 1971, uitgesplitst naar eigendom en leeftijd van de woningen.

Uit de tabel blijkt, dat 85 % van de woningen die vóór 1906 zijn gebouwd in handen zijn van particulieren. Daarvan is 41 % eigendom van de bewoner zelf en 44 % in bezit van particuliere verhuurders. Het grote aandeel van het particulier woningbezit, juist in de 19e eeuwse wijken, bemoeilijkt een gecoördineerde aanpak van de stadsvernieuwing.

Beknopte situatieschets

Zoals gezegd concentreren de problemen zich in de wijken die in de 19e eeuw en in het begin van de 20e eeuw zijn gebouwd. Overigens beperkt de problematiek zich niet tot alleen deze wijken, zoals we nog zullen zien. De bedoelde wijken bestaan uit woningen die niet voldoen aan eisen die momenteel aan woningen gesteld mogen worden. Vaak vertonen zij ernstige bouwtechnische gebreken. Daarnaast missen deze woningen een aantal noodzakelijke voorzieningen, vooral op sanitair gebied. Ook met de woonomgeving is het slecht gesteld. Nauwe straten en weinig groenvoorzieningen zijn duidelijke tekenen van

een slecht woonmilieu. Licht en lucht kunnen vaak onvoldoende tot de woningen toetreden. Er is een groot tekort aan parkeermogelijkheden, waardoor de toch al nauwe straten vol staan met auto's. Voor kinderen zijn er volstrekt onvoldoende speelmogelijkheden. Hier en daar zijn woningen, krotten, gesloopt waardoor gaten zijn ontstaan, die nog niet zijn opgevuld. Oudere woningen zijn dichtgetimmerd, omdat zij niet meer voor bewoning geschikt zijn.

Het karakter van deze woonwijken is in de afgelopen 10-20 jaar ingrijpend veranderd. Het aantal inwoners is teruggelopen. Enerzijds komt dat door de gezinsverdunning, anderzijds hebben veel bewoners deze wijken verlaten en elders hun heil gezocht. Andere bevolkingsgroepen die aangewezen zijn op woningen met lage huren hebben hun plaats ingenomen. Met name geldt dit voor jongeren en buitenlandse werknemers. Ik kom daar nog op terug. Het draagvlak voor de verschillende wijkvoorzieningen is te klein geworden. Buurtwinkels en bedrijven zijn gesloten of opgeheven. Dat geldt ook voor andere voorzieningen zoals scholen. De slechte onderhoudstoestand van de woningen vindt voor een belangrijk deel zijn oorzaak in een gebrek aan financiële middelen en een te laat onderkennen van de problemen. Daardoor is de verwaarlozing soms zo ver voortgeschreden, dat van her-

stel geen sprake meer kan zijn en er moet worden gesloopt.

Zoals we zagen is een groot deel van de woningen eigendom van de bewoners zelf. Deze zijn meestal wel bereid om hun woning te onderhouden, maar beschikken over het algemeen niet over het geld dat nodig is voor een ingrijpende woningverbetering. Verder dan een opknapbeurt komt het niet. Onzekerheid over de toekomst van de buurt, bijvoorbeeld een mogelijke sanering stimuleert ook al niet tot het nemen van ingrijpende maatregelen. Dat zelfde geldt voor de particuliere verhuurders. De huren zijn laag en daaruit kon de noodzakelijke woningverbetering niet worden bekostigd. Belangrijker nog is het feit dat de rendementen laag waren. Men kon in andere sectoren een hoger rendement van zijn kapitaal verkrijgen en dat deed men dan ook.

Tot circa 10 jaar geleden bestonden er geen subsidieregelingen ter stimulering van onderhoud of verbetering, alleen ten aanzien van krotopruijing.

Al met al is het geen opwekkend beeld dat hier geschetst wordt. Gelukkig kan worden geconstateerd dat in de afgelopen 10 jaar daadwerkelijk met vernieuwing en verbetering is begonnen. Maar dat is nog maar een begin. Het geschetste beeld is nog niet gewijzigd. Daarom vraagt de stadsvernieuwing in de komende jaren een bijzondere inspanning.

Bevolkingsontwikkeling

De groei van de steden heeft zich voortge-

zet tot de zestiger jaren. Toen is er een kentering gekomen. Het aantal inwoners loopt terug en dat terwijl de totale bevolking van ons land nog steeds toeneemt. Tabel 2 geeft een overzicht van de mate waarin het aantal inwoners in de drie grootste steden is gedaald.

Een belangrijke oorzaak is de al eerder genoemde trek uit de stad, veelal naar omliggende kernen. Er heeft op grote schaal suburbanisatie plaatsgevonden. De eengezinswoning in het groen blijkt een grote aantrekkingskracht uit te oefenen. Maar het betreft dan wel bevolkingsgroepen die zich dat in financieel opzicht kunnen veroorloven. Zij die dat niet kunnen of niet willen blijven achter. Daarmee verandert ook de samenstelling van de bevolking in de oude wijken. De problematiek van de grote steden kan niet los worden gezien van de omringende kernen. Regionale gemeentelijke samenwerking ten aanzien van woonruimteverdelingsvraagstukken en bouwprogrammering is dringend nodig, maar lijkt (nog) een utopie.

Er is echter niet alleen sprake van vertrek. Er vestigen zich ook mensen in de steden en in de betrokken wijken, zij het dat het vertrek de vestiging overtreft. Bij de vestiging gaat het met name om groepen die aangewezen zijn op goedkope woningen. Onder hen bevinden zich relatief veel jongeren en buitenlanders.

Een tweede factor is het geboorteoverschot. Het aantal geboorten per duizend inwoners neemt af, terwijl het aantal sterf-

Tabel 2: Het inwonertal van de drie grote steden, 1960, 1970, 1979 (CBS)

	1960	1970	1979	index (1960 = 100)
Amsterdam	869.602	831.463	718.278	83
Rotterdam	729.852	686.586	582.396	80
Den Haag	606.110	550.613	458.242	76
Nederland	11.417.300	12.957.600	13.985.500	122

gevallen tenminste gelijk blijft of zelfs licht toeneemt. In veel steden zien wij een negatief geboorte-overschot, een sterfte-overschot dus.

In dit kader speelt de gezinsverdunding een belangrijke rol. Het gemiddeld aantal personen dat een huishouden vormt, daalt. Dat hangt samen met het tot voor kort dalend geboortecijfer, maar ook met andere factoren, zoals:

- de tendens dat kinderen op steeds jongere leeftijd zelfstandig gaan wonen;
- het langer zelfstandig blijven wonen van ouderen;
- de uitbreiding van het aantal alleenstaanden door de groei van het aantal echtscheidingen.

Als gevolg hiervan neemt het aantal personen dat een woning bewoont (de gemiddelde woningbezetting) steeds verder af. Dat geldt voor heel Nederland, maar voor de grote steden in het bijzonder. Enkele cijfers: over heel Nederland genomen daalde de gemiddelde woningbezetting van 3.46 in 1970 tot 2.99 in 1979. In datzelfde jaar bedroeg de gemiddelde woningbezetting in Den Haag 2.47, in Rotterdam 2.44 en in Amsterdam 2.38. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich in de komende jaren verder zal voortzetten. Zo heeft Kopenhagen nu al een gemiddelde woningbezetting van 2.0 en Stockholm zelfs 1.8!

Deze ontwikkelingen beïnvloeden in sterke mate de behoefte aan woningen en de differentiatie van de te bouwen of te verbeteren woningen.

Eerder werd al aangegeven dat de samenstelling van de bevolking in de oude wijken aan verandering onderhevig is. Dat geldt ook voor de leeftijdsopbouw. De groep die uit de stad wegtrekt, omvat relatief veel gezinnen met jonge kinderen. We zien dan ook dat de leeftijdsgroep van 0-19 jaar in de betrokken gebieden ondervertegenwoordigd is, terwijl met de groep ouderen (vanaf 65 jaar) het omgekeerde

het geval is. Er is een duidelijke tendens tot vergrijzing.

Buitenlanders, Surinamers en Antillianen

Wij merkten reeds op dat er zich onder de groepen die zich in de steden vestigen relatief veel mensen van niet-Nederlandse herkomst bevinden: buitenlanders, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders. Uit werkgelegenheidsoverwegingen wonen zij vooral in de grote steden, waar toch al sprake is van woningnood. Zij zijn vaak slecht gehuisvest. Verschillen in cultuur en de taalverschillen zijn de oorzaken van communicatieproblemen op allerlei terrein. Daardoor wordt ook de integratie van deze mensen in de Nederlandse samenleving bemoeilijkt.

De werving van buitenlandse arbeiders is al enkele jaren geleden stopgezet. Toch neemt het aantal buitenlanders toe en wel door gezinshereniging. Het is namelijk zo, dat in het kader van de gezinshereniging ongetrouwde kinderen van in Nederland verblijvende buitenlandse werknemers kunnen overkomen. Verder kunnen, door hier te trouwen, buitenlandse mannen van 21 jaar en ouder in aanmerking komen voor een verblijfsstatus.

De gezinnen van de buitenlandse werknemers zijn aanmerkelijk groter dan het gemiddelde Nederlandse gezin. Zo kan de gemiddelde Nederlandse 15-jarige vrouw een kindertal verwachten van 1.59 – hoe merkwaardig dit ook klinkt. Voor de Turkse vrouw is dit aantal 5.05 en voor de Marokkaanse vrouw 7.68. Gezien de ontwikkelingen in andere Westeuropese landen zullen deze aantallen wel wat lager uitkomen. Desalniettemin betekent dit een natuurlijke aanwas waar terdege rekening mee moet worden gehouden, zowel op het gebied van de volkshuisvesting, als ten aanzien van het onderwijs, de sociaal-economische sector en de sociale zorg. Zeker in een tijd waarin het ons land in economisch opzicht minder goed gaat, mag de aandacht voor de kwetsbare groepen in

onze samenleving niet verslappen. Een integrale aanpak is van groot belang.

Behoefteraming - kosten

De kwantitatieve omvang van het stadsvernieuingsvraagstuk komt duidelijk naar voren in het rapport Kwalitatief Woningonderzoek 1975, dat in 1980 verscheen. Deze studie werd verricht in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting. Omdat het onderzoek in 1975 plaats vond en er zich sinds die tijd nog al wat veranderingen op dit gebied hebben voorgedaan, is dit onderzoek recentelijk bijgesteld, om de toestand van de woningvoorraad anno 1980 zo goed mogelijk te benaderen.

Uit deze bijgestelde cijfers blijkt, dat ruim 70 % (!) van de totale woningvoorraad gebouwd voor 1971, bouwtechnische gebreken vertoont. Die gebreken doen zich uiteraard niet in dezelfde mate voor. Van deze woningen komt 39 % in aanmerking voor zgn. klein herstel, terwijl 23 % toe is aan groot herstel. Het percentage wo-

ningen dat gesloopt moet worden bedraagt 9 %. Als we kijken naar de verdeling over de leeftijd van de woningen, ontstaat het volgende beeld (tabel 3). (Voor de volledigheid: het gaat over de woningen van vóór 1971).

Deze cijfers spreken een duidelijke taal. Van de woningen die vóór 1906 zijn gebouwd is meer dan twee derde deel toe aan groot herstel of zelfs sloop. Ook in kwantitatief opzicht concentreren zich de problemen in de 19e eeuwse wijken. Dat neemt niet weg dat ook in later gebouwde wijken veel woningen in aanmerking komen voor grondige verbetering en vervanging. In het overheidsbeleid zal ook daaraan de nodige aandacht geschonken moeten worden, willen we niet in de situatie terecht komen dat de nieuwere wijken hetzelfde trieste beeld gaan opleveren als de woonwijken van vóór 1906. Dit klemt te meer als we ons realiseren dat de grens tussen de categorie 'groot herstel nodig' en 'moet gesloopt worden', gering is. Dat wil zeggen, dat indien er tenminste niet

Tabel 3: bouwtechnische kwaliteit woningvoorraad (tot 1971), per 1.1.1980 (x 1000)

Leeftijd	geen herstel nodig	klein herstel nodig	groot herstel nodig	moet gesloopt worden	totaal
1906	54 (15%)	44 (15%)	146 (40%)	111 (30%)	366 (100%)
1906-1930	212 (26%)	181 (22%)	290 (36%)	128 (16%)	811 (100%)
1931-1944	146 (36%)	133 (33%)	99 (24%)	30 (7%)	408 (100%)
1945-1959	244 (30%)	414 (50%)	134 (16%)	30 (4%)	822 (100%)
1960-1964	152 (29%)	279 (52%)	90 (17%)	9 (2%)	530 (100%)
1965-1970	281 (36%)	382 (49%)	107 (14%)	11 (1%)	781 (100%)
totaal	1.089 (29%)	1.444 (39%)	866 (23%)	319 (9%)	3.718 (100%)

het minimaal nodige aan herstel en verbetering wordt gedaan, het aantal woningen dat aan sloop toe is, aanmerkelijk zal toenemen.

Opvallend en zorgwekkend is het grote aantal woningen dat volgens dit onderzoek gesloopt zou moeten worden vanwege slechte bouwtechnische kwaliteit en/of funderingsproblemen. In totaal gaat het om 319.000 woningen. In de jaren 1976-1979 werden er gemiddeld 6.160 woningen per jaar om bouwtechnische redenen afgebroken. Dit aantal is volstrekt onvoldoende. Er zullen in de komende jaren beduidend meer woningen moeten worden afgebroken en vervangen, wil er ernst gemaakt worden met het voornemen om duizenden mensen niet langer dan echt nodig is, in slechte woningen te laten wonen. Vraag is echter of grote aantallen mensen bereid en in staat zullen zijn de met vervangende nieuwbouw samenhangende hogere huren op te brengen. Dat hier een spanningsveld ligt is duidelijk. Dit onderdeel van de stadsvernieuwing verdient dan ook metterdaad meer aandacht van de overheid.

Het zal uit het voorgaande duidelijk zijn, dat met de stadsvernieuwing gigantische bedragen gemoeid zijn. De 'Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing' geeft een raming van niet minder dan 127,8 miljard (!) gulden. Sloop en vervangende nieuwbouw vragen veruit het hoogste bedrag, namelijk 53 miljard, gevolgd door de post herstel en verbetering waarvoor 37 miljard gulden geraamd is. De overige nieuwbouw vereist 22,6 miljard. Met de inrichting van de woonomgeving is 8,9 miljard gemoeid, met planvorming 1,7 miljard, terwijl de directe huisvesting, zoals wisselwoningen, verhuis- en herinrichtingskosten, 4,6 miljard gulden belopen.

Stadsvernieuwing is uiteraard geen eenmalige operatie die in één jaar zou kunnen worden uitgevoerd. Het is een proces, dat een groot aantal jaren de nodige inspanning vraagt. In dit kader geeft de genoem-

de nota een tweetal modellen voor de periode 1980-2000. In het eerste model is verondersteld dat een jaarlijks uitvoeringsprogramma zou kunnen worden gehandhaafd op het niveau van de begroting 1981. In dat geval bedragen de kosten van de stadsvernieuwing 3,75 miljard gulden per jaar. Het tweede model gaat ervan uit dat het hele stadsvernieuwingprogramma in het jaar 2000 zou zijn ingelopen. In dat geval bedragen de kosten 8,15 miljard gulden per jaar.

Opgemerkt moet nog worden, dat het hier gaat over een zgn. dynamische raming. Dat wil zeggen dat er gerekend is met een voortschrijdend proces van veroudering van de woningvoorraad, waardoor de woningen doorschuiven naar andere categorieën.

Het overheidsbeleid

Het beleid van de overheid is in dit artikel al enkele malen ter sprake gekomen. Hier wil ik enkele hoofdlijnen van dit beleid vermelden, vanaf de Tweede Wereldoorlog.

Van 1945 tot 1970 was het beleid voornamelijk gericht op de nieuwbouw. Dit om de in de oorlog opgelopen achterstand in te lopen en om de toenemende groei van de bevolking op te vangen. Van stadsvernieuwing is alleen sprake in de vorm van de krotopruiming en sanering. In de zestiger jaren komt ook de reconstructie van de binnensteden in beeld. De wet op de ruimtelijke ordening van 1965, met name artikel 32, verklaart de reconstructie tot terrein van overheidszorg.

Dat blijkt ook uit de verschillende regelingen die tot stand komen. Zo werd in 1969 het 'besluit reconstructie- en saneringsplannen' van kracht, dat een soortgelijke beschikking uit 1963 verving. Op grond van dit besluit konden gemeenten subsidie ontvangen in de kosten van verwerving en sloop van woningen. Tengevolge van dit beleid worden er in deze periode betrekkelijk veel woningen afgebroken, óf

omdat het krotten waren óf ten behoeve van de verbetering van de city-functie van de steden, en het verkeer.

Tegen het einde van de zestiger jaren ontstaat er een groeiend verzet tegen deze 'kaalslag'. Actiegroepen, bewonersgroeperingen e.d. vragen op niet mis te verstane wijze aandacht voor het verbeteren van woningen en van de buurt in plaats van sloop. Mede onder invloed van deze acties verschuift vanaf 1970 het accent in het overheidsbeleid naar woningverbetering.

In 1970 en 1972 komen beschikkingen tot stand ten aanzien van het verbeteren van woningen en woonbuurten en van rehabilitatie. Krachtens deze beschikkingen kan een beroep gedaan worden op financiële steun van het rijk bij deze activiteiten. Als gevolg daarvan neemt de verbetering van particuliere woningen en woningen van woningcorporaties toe. Ook komt de aankoop van particulier woningbezit door gemeenten ten behoeve van verbetering op gang – zij het in beperkte mate. Na veel voorbereidingen wordt in 1976 het ontwerp van wet op de stadsvernieuwing ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wet werd (en wordt) als noodzakelijke aanvulling gezien op de bestaande wetten, namelijk de woningwet en de wet op de ruimtelijke ordening. Over dit wetsontwerp is in brede kring gediscussieerd. Maar ondanks de prioriteit die aan deze wet werd gegeven bleef het bij praten.

Vooruitlopend op een der financiële regelingen van deze wet werd in 1977 de zgn. interim-saldo-regeling van kracht. Deze is van toepassing op een beperkt aantal gemeenten en regelt onder meer dat het rijk in daartoe aangewezen vernieuwingsgebieden, het gehele verschil zal vergoeden tussen enerzijds de kosten van voorbereiding en uitvoering van verbeterings- en herindelingsplannen en anderzijds de opbrengsten die daaruit voortvloeien. Deze regeling is nog steeds van kracht, want de

wet op de stadsvernieuwing is er ook nu nog niet.

In 1980 verscheen het gewijzigde ontwerp van de wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Belangrijke uitgangspunten van dit ontwerp zijn:

- de decentralisatie van de stadsvernieuwing;
- het streven naar eenvoudige en doeltreffende procedures en instrumenten;
- het beschouwen van de stadsvernieuwing als onderdeel van het ruimtelijk beleid.

Het is hier niet de plaats om uitvoerig op dit onderwerp in te gaan. Wel is het van belang te constateren dat een snelle afhandeling van dit wetsontwerp van bijzonder groot gewicht is voor de stadsvernieuwing en allen die daarbij betrokken zijn.

Financiering

Zoals al eerder is aangegeven, zijn er met de stadsvernieuwing enorme bedragen gemoeid, zelfs bij een minimaal noodzakelijk uitvoeringsprogramma. Enkele opmerkingen over de financiering mogen daarom in dit artikel niet ontbreken. Het gevoel van onoplosbaarheid van de stadsvernieuwingsproblematiek hangt nauw samen met de financiële aspecten, want: kon er in een periode van toenemende welvaart al met al toch onvoldoende geld worden vrijgemaakt voor de stadsvernieuwing, nu we geconfronteerd worden met enige economische teruggang, lijkt dat haast onmogelijk te worden. Een eenvoudige oplossing is er dan ook niet. Stadsvernieuwing is een zeer complexe zaak. Ook de financiering ervan is ingewikkeld en mag niet simpeler worden voorgesteld dan in werkelijkheid het geval is. Er zal in verschillende richtingen moeten worden gezocht naar extra inkomsten, in combinatie met een beperking van de kosten. In eerste instantie valt dan te denken aan de stichtingskosten van woningen, inclusief de grondkosten. Zoals

het CDA-programma aangeeft, dient terzake een actief beleid te worden gevoerd. Voor de goede orde: ik pleit niet voor een zonder meer laten vervallen van (delen van) de 'Voorschriften en Wenken'. Jarenlang is er gestreefd naar een goede kwaliteit in de sociale woningbouw. Nu deze kwaliteitseisen zijn vastgelegd, mogen zij niet in een vlaag van bezuinigingsdrift overboord worden gezet. Wel zou kritisch bekeken moeten worden of er aanpassingen mogelijk zijn die tot besparingen leiden zonder het kwaliteitsniveau van de woning wezenlijk aan te tasten. Het gaat hier om belangrijke beleidsbeslissingen die met de nodige zorgvuldigheid moeten worden voorbereid en genomen. Rijksoverheid, gemeentelijke overheden, verhuurders en huurders zullen een steentje moeten bijdragen. Daarbij mag echter de onderlinge samenhang van te treffen maatregelen niet uit het oog worden verloren. Het gevaar is anders niet denkbeeldig dat bepaalde groeperingen bovenmatig worden belast. Ook voor de volkshuisvesting geldt dat er eerlijk moet worden gedeeld en dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen.

Voor de *rijksoverheid* geldt naar mijn mening dat het aandeel van de volkshuisvesting binnen de rijksbegroting zou moeten worden opgevoerd. Als het CDA-programma 'Om een zinvol bestaan' terecht stelt dat 'een goede volkshuisvesting erkend (wordt) als een eerste levensbehoefte en dus als een sociaal grondrecht', dan is alleen al op grond daarvan een extra toename goed verdedigbaar. Om dezelfde reden zou er binnen de volkshuisvestingsbegroting een hogere prioriteit aan stadsvernieuwing kunnen worden gegeven. Bij stadsvernieuwing gaat het wel heel in het bijzonder over groepen mensen die in een achterstandsituatie verkeren en er veelal ook in financieel opzicht zwak voor staan. In dit verband moet nog worden gewezen op de extra inkomsten die het rijk gaat

ontvangen ten gevolge van de huurharmomisatie. Daardoor vindt namelijk een versnelde afbraak plaats van rijksbijdragen in de woningwetsector. Het zou als vanzelf moeten spreken dat deze extra inkomsten ook binnen de volkshuisvesting worden besteed.

Het grote belang dat *gemeenten* hebben bij een goede huisvesting van haar inwoners, ligt voor de hand. De gemeenten hebben ook invloed op de stichtingskosten van woningen, in verband met de grondprijzen. De laatste jaren zijn met name de grondprijzen over het algemeen sterk gestegen, met alle prijsverhogende gevolgen van dien. Onderzocht zou moeten worden of die prijsstijging kan worden beperkt. Ook zou kunnen worden bezien of eventuele positieve saldi van de grondbedrijven van gemeenten in deze richting bestemd kunnen worden.

Helaas beschikken de gemeenten met de grootste problemen veelal niet over voldoende financiële middelen. Zeker nu op verschillende gebieden wordt beknipt op het gemeentelijk budget, krijgen de gemeenten het steeds moeilijker. De bezuinigingsactiviteiten van de rijksoverheid zijn duidelijk voelbaar. Maar toch: de gemeenten moeten – meer dan ooit – prioriteiten stellen!

Eerder in dit artikel heb ik gewezen op het belang van intergemeentelijke samenwerking, met name tussen de steden en de omliggende gemeenten. Deze zijn gegroeid ten gevolge van de vestiging van inwoners uit de stad, waaronder relatief veel beter gesitueerden. Het is mijns inziens zeker te overwegen om de onderlinge betrokkenheid van de bedoelde gemeenten ook financieel tot uitdrukking te laten komen.

Dat ook de *verhuurders* een extra inspanning dienen te leveren, behoeft nu geen betoog meer. En dan gaat het om méér dan de te verwachten extra-inkomsten uit de huurharmonisatie. Daarnaast dient er

een werkbare aankoopregeling te komen voor woningcorporaties en, waar nodig, gemeenten. Samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten bij ondermeer de aankoop van woningen in stadsvernieuwingsgebieden is van wezenlijk belang. Zoals we al zagen is het bezit van woningcorporaties in stadsvernieuwingsgebieden niet omvangrijk. Dat neemt niet weg dat voor woningcorporaties ook op dit gebied een taak ligt, die overigens hier en daar wordt opgepakt. De inkomsten van de huurharmonisatie kunnen de woningcorporaties goed gebruiken voor de activiteiten in de stadsvernieuwing, de woningverbetering en het onderhoud en de isolatie van woningen.

Tenslotte de *huurder*. Naar mijn mening mag ook van de huurder een extra bijdrage worden verwacht – zij het onder bepaalde voorwaarden. De extra bijdrage van de huurder kan worden gevonden in de sfeer van de huurverhoging en van de huurharmonisatie. Wat de huurverhoging betreft, moet worden bedacht dat de huren in de eerste jaren na de tweede wereldoorlog kunstmatig laag zijn gehouden. Dit had tot doel de vraag naar goederen en (andere) diensten te vergroten, ter stimulering van de economie. Die achterstand is nooit ingelopen. En nog steeds is de mate van huurverhoging uiteindelijk een politieke zaak. Ook in de afgelopen jaren is de verhoging achtergebleven bij de bouwkostenontwikkeling. Maar dat gaat dan in feite ten nadele van de volkshuisvesting. Volkshuisvesting wordt zodoende een onderdeel van het sociaal-economisch beleid. Tegen deze achtergrond verdient het dan ook aanbeveling dat de huurverhoging gelijke tred gaat houden met de bouwkostenontwikkeling. Daardoor komt er meer geld beschikbaar voor de volkshuisvesting; en dat dat hard nodig is hoop ik voldoende te hebben aangetoond. Maar de lasten moeten zo eerlijk mogelijk worden verdeeld. Dat brengt ons op het vraagstuk

van de aanvaardbare huurquotes. In zijn verslag over 1980 stelt de Nationale Woningraad terecht dat de huurquote voor een huurder met een modaal inkomen, van maximaal 17 % van het belastbaar inkomen acceptabel is, mits de rijksoverheid voldoende prioriteit aan de volkshuisvesting geeft, en mits het recht op individuele huursubsidie wettelijk wordt vastgelegd. Voor mensen met een laag inkomen dient dan een zodanige huurquote te worden vastgesteld dat het in het CDA-programma genoemde grondrecht op goede huisvesting ook verwerkelijkt kan worden.

In Nederland zijn grote groepen huurders, die gelet op hun inkomen een te lage huur betalen. Zo'n 600.000 huishoudens betalen niet meer dan 9 % van hun inkomen aan huur, en nog eens 800.000 huishoudens betalen tussen 9 en 14 % van hun inkomen aan huur.

Voor een deel betreft dat mensen die in kwalitatief slechte woningen wonen. Waar de huur die zij betaalden te laag was in vergelijking met hun inkomen, was die huur wellicht in overeenstemming met of zelfs te hoog voor de kwaliteit van de woning. Maar een ander deel betaalt een huur die zowel ten aanzien van de kwaliteit van de woning als in relatie tot hun inkomen een (veel) te lage huur is.

Dat kan dankzij de subsidies die de overheid heeft verstrekt. Maar er is duidelijk sprake van een onrechtvaardige verdeling van lasten als we letten op de zeer hoge huurquote die bijvoorbeeld door de huurders in de stadsvernieuwingsgebieden en de nieuwbouw moet worden opgebracht.

Tegen deze achtergrond moet dan ook worden gesteld dat er tegen de huurharmonisatie geen bezwaar behoeft te bestaan mits de positie van de economisch zwaksten in onze samenleving niet wordt aangetast. Ik kan in het bestek van dit oriënterend artikel niet verder gaan dan het noemen van een aantal mogelijkheden tot financiering. De uitwerking ervan in de

komende jaren vraagt een afgewogen beleid.

Tenslotte

Bij stadsvernieuwing hebben we te maken met vrijwel alle elementen van de volkshuisvesting. Het kenmerkende van de stadsvernieuwing is dat deze elementen, met de daarmee samenhangende problemen, zich gelijktijdig, in hevige mate, op een betrekkelijk klein gebied voordoen. Een aantal aspecten zijn in dit artikel aan de orde geweest. Andere, zoals het bouwen voor de buurt, het spreidingsbeleid en de woonruimteverdeling, de inspraak en planning zijn alleen maar genoemd. Niet omdat deze niet belangrijk zouden zijn, maar omdat de ruimte ontbreekt. Wel hoop ik aangetoond te hebben dat stadsvernieuwing een wezenlijk en omvangrijk probleem is binnen de volkshuisvesting en daarom hoge prioriteit verdient.

Het CDA-programma 'Om een zinvol bestaan' stelt, dat in de periode 1981-1985 een verdubbeling van het stadsvernieuwingaandeel in het budget van 1980 moet plaatsvinden. Dat is zeker een stap in de goede richting. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat goed onderhoud van woningen zal voorkomen dat voortijdig tot groot herstel of sloop moet worden overgegaan. Daarom dient ook in het beleid aan dit aspect de nodige aandacht te worden gegeven. Verder is het van groot belang dat woningen van particulieren die niet in staat of niet bereid zijn hun woningen op verantwoorde wijze te onderhouden, kunnen worden aangekocht door gemeente of

woningcorporaties. Op korte termijn dient er een wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing te komen. Daarin zal onder meer duidelijkheid moeten worden gegeven over de financiële bepalingen, waaronder de subsidieregelingen.

Last but not least moet hierin de inspraak goed worden geregeld. Stadsvernieuwing is een proces, waarbij velen betrokken zijn. Dat geldt primair de bewoners van de betrokken wijken. Zij zijn het waar het uiteindelijk om gaat. Dat zal in de procedures daadwerkelijk tot uitdrukking moeten komen.

Geraadpleegde literatuur:

- *Stadsvernieuwing, een sociologisch trendrapport*; Léon Deben en Johannes van der Weiden, Amsterdam 1979.
- *Nota over de stads- en dorpsvernieuwing*, MVRO, Den Haag 1980.
- *Behoefteraming stadsvernieuwing*, MVRO, Den Haag 1981.
- *Jaarverslag 1980 Nationale Woningraad*, Almere 1980.
- Woningraad informatiekrant, diverse uitgaven.
- *Om een zinvol bestaan*, CDA-verkiezingsprogramma '81-'85, Den Haag.

