

Vergaderjaar 1996–1997

**25 427**

**Stedelijke vernieuwing**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,  
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 juni 1997

Op 25 april 1997 zond ik u de ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing, het product van het project Herijking Beleid voor Stadsvernieuwing in de Toekomst (BELSTATO). Over de ontwerpnota heb ik het advies van drie raden gevraagd: de Rijkscommissie voor de Volkshuisvesting, tevens Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing (RCV/CCSV), de VROM-raad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Deze adviezen zijn mij in juni aangeboden. Ik waardeer het zeer dat de raden hiermee in een zeer kort tijdsbestek een constructieve bijdrage hebben geleverd. De Nota Stedelijke Vernieuwing die ik u thans ter beraadslaging aanbied is na verwerking van de adviezen door het kabinet vastgesteld. Deze brief geeft na een korte schets van de inhoud van de nota de hoofdlijnen weer van de adviezen over de ontwerpnota en de reactie van het kabinet daarop. De adviezen zijn aanleiding geweest tot enkele verduidelijkingen en wijzigingen van de beleidsvoornemens.

**Samenvatting**

De adviesraden ondersteunen de in de ontwerpnota geschetste diagnose dat het een hoofdzorg is, dat de steden in de sociale en economische dynamiek overeind blijven. Zij onderschrijven ook het beleidskader dat de ontwerpnota daar tegenover stelt: gemeenten, provincies en Rijk staan voor het afmaken van de stadsvernieuwing, maar evenzeer voor nieuwe stedelijke vernieuwingsopgaven. De uitwerking die het kabinet aan deze opgaven geeft, zien zij als een belangrijke stap in het permanente proces van stedelijke vernieuwing. De ontwerpnota geeft geen uitwerking aan twee belangrijke pijlers voor stedelijke vernieuwing: de versterking van de stedelijke economie en de duurzame stad als opgave. Het kabinet zal bestaand beleid op deze terreinen voortzetten en verder ontwikkelen.

De ramingen die de grondslag zijn voor de rijksmiddelen die in de komende jaren voor stedelijke vernieuwing beschikbaar worden gesteld,

zijn gebaseerd op uitvoerig en diepgaand onderzoek. In de adviezen wordt die basis niet ter discussie gesteld. Bij de uitwerking ervan worden wel kanttekeningen geplaatst. Die hebben ten eerste betrekking op de aard van de opgave en de vraag wat daarin de verantwoordelijkheid van de overheid is. Tussen de door het Rijk en de door de gemeenten zelf geraamde behoefte aan rijksmiddelen is een verschil van f 4 miljard voor stadsvernieuwing en f 3,5 miljard voor herstructurering. Deze verschillen zijn veroorzaakt doordat de andere overheden menen dat het Rijk de stadsvernieuwing te eng definieert en te zeer vertrouwt op de bijdrage van private partijen en dat herstructurering niet alleen curatief, maar ook preventief in meer wijken moet worden aangepakt.

Ten tweede plaatsen de raden kanttekeningen bij de rol van de verschillende partijen die bij de komende herstructureringsoperatie betrokken zullen zijn. Aandacht wordt gevraagd voor de investeringsbereidheid van de markt, de belangen van bewoners en de positie van etnische minderheden. Die kanttekeningen zijn voor het kabinet aanleiding geweest om in deze brief en in de definitieve nota deze punten uitvoeriger toe te lichten.

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

Voor de uitvoering zijn de lokale partijen verantwoordelijk. Stadsvernieuwing is voor gemeenten een van oudsher vertrouwd beleidsterrein; bij het verdere ontwikkelen van de aanpak van de nieuwe herstructureringsopgave zullen zij hun eigen rol en verantwoordelijkheid in de komende jaren in de praktijk nader vorm moeten geven. Deze vorm van stedelijke vernieuwing zal in de wijken die daarmee te maken krijgen tot belangrijke verbeteringen van de fysieke, sociale en economische condities leiden. Daarvan zullen velen profijt hebben, maar het proces zelf zal ook veel gezamenlijke inzet vergen van alle betrokkenen. Gemeenten zullen hierbij als regisseurs het proces op gang moeten brengen en begeleiden en daarbij aandacht moeten schenken aan de wensen en belangen van de bewoners en bedrijven en aan de samenhang van de ingrepen in wijken met de ontwikkeling van de stad en zijn omgeving. Zij zullen ook de condities moeten scheppen die het voor andere partijen, woningcorporaties en markt, aantrekkelijk maken om de van hen verwachte rol in dat proces op zich te nemen. Ik verwijs u daarbij naar de beleidsbrief «Lokaal sociaal beleid» van het ministerie van VWS die in 1996 aan de Tweede Kamer is gezonden. Daarin wordt expliciet ingegaan op de gemeentelijke regierol bij de versterking van het sociaal domein. De corporaties hebben, zoals zij zelf benadrukken, in dit geheel een uiterst belangrijke opgave te vervullen, die hun vanuit hun eigen sociale verantwoordelijkheid en ook vanuit bedrijfseconomisch «eigenbelang» is toevertrouwd. Het Rijk draagt niet alleen bij aan dit proces door de

middelen die het met deze nota aan gemeenten in het vooruitzicht stelt, maar ook met ander rijksbeleid dat stedelijke vernieuwing ondersteunt, zoals het Grote-stedenbeleid, VINEX, het milieubeleid en het verkeers- en vervoerbeleid.

### **Beleid voor stedelijke vernieuwing**

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

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

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

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

gebieden waar de interesse van marktpartijen ontbreekt of waar eigenaren de noodzakelijke ingrijpende investeringen niet kunnen opbrengen.

Met het in de nota geformuleerde beleid wil het kabinet eraan bijdragen, dat de steden in de sociale en economische dynamiek overeind blijven, dat ze kunnen blijven concurreren, dat het in de bestaande steden geïnvesteerde kapitaal goed wordt benut, dat niet naar steeds weer nieuw gebied wordt «gevlucht» met ongewenste extra mobiliteit als gevolg en dat een duurzame milieukwaliteit wordt gewaarborgd. De ontwikkelingen in de steden vragen om een offensieve inzet voor stedelijke vernieuwing. Het Rijk draagt daaraan al op verschillende manieren bij. Naast het continueren van bestaand beleid acht het kabinet het noodzakelijk een impuls te geven aan het permanente proces van stedelijke vernieuwing, dat cruciaal is voor de stedelijke vitaliteit.

Ten eerste door tegemoet te komen aan de gestegen kosten van de BELSTATO-inhaaloperatie en te voorzien in de daarmee nauw verbonden behoeften aan extra middelen voor monumentenzorg en bodemsanering. De voortgang van de inhaaloperatie ligt op schema, maar deze is daarmee nog niet voltooid. Voor de komende «tweede helft van de tweede helft» van de stadsvernieuwing zijn meer middelen nodig dan tot dusver was voorzien. Er is geen reden om af te wijken van de uitgangspunten van BELSTATO, wel om met het oog op het nog resterende deel van de opgave tegemoet te komen aan de extra kosten. Met de aan de stadsvernieuwingsmiddelen toe te voegen f 1,3 miljard als gevolg van de herijking van de kosten en f 200 miljoen voor de historische woonomgeving en met de f 350 miljoen voor bodemsanering en de inzet van middelen van OCenW voor de woonhuismonumenten zal de stadsvernieuwing kunnen worden afgerond. De bijdrage voor bodemsanering zal worden geoormerkt voor de BELSTATO-opgave.

Ten tweede omvat de nota een programma voor herstructurering van vooral naoorlogse wijken. Veel wijken worden gekenmerkt door een eenzijdig en eenvormig aanbod van goedkope en steeds minder gewilde meergezinswoningen en door gebrek aan voorzieningen en werkgelegenheid. Hun kwaliteit als plaats om te wonen, te werken, te ondernemen en te verblijven schiet zozeer tekort in het licht van de huidige en toekomstige vraag, dat maatregelen geboden zijn. Naast differentiatie van de woningvoorraad gaat het om het verbeteren van de openbare ruimte, de groenvoorzieningen, de bedrijvigheid en de sociale en verkeersveiligheid. Het programma zal de noodzakelijke impuls geven aan het aanpakken van deze opgave. Een investeringsimpuls door de overheid, die onmisbaar is om in die wijken ook investeringen door anderen, zoals woningcorporaties en marktpartijen te genereren. De uitvoering van bouwwerken en verbeteringsprojecten schept werkgelegenheid en is een zichtbaar en tastbaar blijk van nieuw vertrouwen in de toekomst. Het wordt dan ook voor ondernemers en bewoners aantrekkelijker om zich daadwerkelijk in te zetten voor een betere wijk. Als herstructurering effectief ter hand wordt genomen kan een proces van zelfregeneratie ontstaan, waarin het voor meer partijen vanzelfsprekend wordt daaraan deel te nemen. De wijk hervindt zijn aantrekkelijkheid, bewoners, ondernemers en andere gebruikers voelen zich er weer meer thuis, de wijk kan uiteindelijk op eigen kracht verder. Hiervoor zal het Rijk f 1,85 miljard beschikbaar stellen, waarmee investeringen van meer dan f 20 miljard in de herstructurering kunnen worden uitgelokt.

Ten derde zullen de bijdragen voor stadsvernieuwing en herstructurering uiteindelijk worden opgenomen in een gebundeld volkshuisvestingsbudget. De verdeling van de rijksbijdragen voor

stadsvernieuwing zal tot de invoering daarvan niet wijzigen. De middelen voor herstructurering zullen tot die tijd deel uitmaken van de stimuleringsregeling herstructurering. Voor de periode daarna zal de omvang en verdeling van de rijksbijdragen in het kader van de nieuwe systematiek worden geregeld. De uitgangspunten voor de bundeling zullen in het najaar van 1997 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Dan zal ook worden teruggekomen op de verdeling van de rijksbijdragen voor herstructurering tot 2000. Gemeenten kunnen de bestaande subsidie-regelingen de facto nu al flexibeler inzetten. Het kabinet zal op korte termijn de mogelijkheden daartoe nadrukkelijk onder de aandacht van het lokale bestuur brengen.

Tenslotte zal het kabinet de vinger aan de pols blijven houden van de voortgang van de stedelijke vernieuwing. Na een tussenstand in de loop van 2001 zal in 2005 het beleid dat op basis van deze nota is gevoerd breed worden geëvalueerd.

### **Adviezen en regeringsstandpunt<sup>1</sup>**

De raden ondersteunen op hoofdlijnen de geschetste diagnose en het beleidskader dat de ontwerpnota daar tegenover stelt.

De RCV/CCSV heeft bij haar advisering de door de 4 grote steden en de 23 stadsvernieuwingsgemeenten en de VNG gezamenlijk uitgebrachte nota's «Voortdurende zorg om stadsvernieuwing», «De stedelijke investeringsopgave» en «Beleid voor de grote stad in de toekomst» betrokken. De commissie constateert dat de ontwerpnota geen uitwerking geeft aan de versterking van de stedelijke economie en de duurzame stad als opgave. De gemeentelijke vertegenwoordigers in die commissie vragen om daarop toegesneden investeringsprogramma's.

De RMO benadrukt het belang van een goede concurrentiepositie van het gehele bestaande stedelijke gebied met de nieuwe VINEX-locaties. De RMO steunt in hoofdlijnen het voorgestane beleid, maar betwijfelt of dit voldoende bijdraagt aan nieuwe werkgelegenheid om de economische teruggang in de steden af te remmen.

De *VROM-raad* kondigt aan, na de zomer met een uitgebreider advies over de stad te komen, vanuit een economisch, een ecologisch en een sociaal perspectief. De raad, die de beleidsinzet van het Rijk voor stedelijke vernieuwing ondersteunt, vraagt zich af of alleen fysiek ingrijpen voldoende is voor het bestrijden van de sociale en economische stedelijke problematiek.

Het verheugt *het kabinet*, dat de adviezen getuigen van ruime steun aan haar analyse en de hoofdlijnen van beleid voor stedelijke vernieuwing. Wat betreft de ambities en breedte van de nota is zij van mening, dat stedelijke vernieuwing een breed pakket van beleidsmaatregelen omvat, waarvan stadsvernieuwing en herstructurering in deze nota zijn uitgewerkt. Beleid voor stedelijke economie en duurzaamheid is voor stedelijke vernieuwing van wezenlijk belang. Recente initiatieven van het Rijk zoals het Grote-stedenbeleid, kansenzones en StIREA richten zich op de versterking van de economische structuur van de grote steden en het vinden van de juiste balans tussen milieu en economie (Stad en Milieu). In de ontwerpnota zijn rijksbijdragen geraamd voor investeringen ten gunste van bedrijven van ruim f 400 miljoen (vanaf 1998 nog ca. f 320 miljoen voor stadsvernieuwing en ca. f 90 miljoen voor herstructurering). Het Rijk heeft overigens onlangs in het kader van het Grote-stedenbeleid aan (25) grote gemeenten voor de jaren 1997 en 1998 een bijdrage van f 200 miljoen beschikbaar gesteld voor het versterken van de stadseconomie (brief van Staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse zaken aan de Tweede Kamer van 13 mei 1997, GSB 97U179). De ministeries van EZ, VROM en BiZa zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de economische

---

<sup>1</sup> De adviezen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

versterking van de steden en ontwikkelen daarvoor beleid, bijvoorbeeld door de herstructurering van verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen en de versterking van de economische bedrijvigheid in wijken. Aan duurzaamheid van de stad geeft VROM onder meer met projecten als «Stad en Milieu» en DUBO invulling. Ook gemeenten zelf ontwikkelen beleid op dit terrein. Ook beleid op het sociale vlak en dat van actief beheer en onderhoud is, zoals vooral de RMO benadrukt, een wezenlijk complement op het investeren in fysieke zin dat in de nota stedelijke vernieuwing centraal staat. Naast de inspanningen voor de gebouwde omgeving zijn in wijken ook maatregelen nodig van niet fysieke aard. Investerings in woningen, openbare ruimte, groen en infrastructuur lopen gevaar op het moment dat niet tegelijkertijd iets gedaan wordt tegen overlast, vernielingen, vandalisme en onveiligheid. Er moet dus ook geïnvesteerd worden in perspectieven op onderwijs en werk en in de sociale structuur.

Een integrale aanpak krijgt vorm op rijksniveau door afstemming van regelgeving en prioriteitstelling en meer nog op lokaal niveau door prioriteitstelling, fasering en uitvoering. Dit vraagt niet alleen een afstemming tussen departementen, maar vooral ook tussen de lokale overheid en de betrokkenen op lokaal niveau (bewoners en hun organisaties, woningcorporaties, politie, bedrijfsleven, scholen). De regierol van de gemeente in dit proces is van cruciaal belang. Bij de aanpak van herstructurering zal er ook aandacht moeten zijn voor (de kosten van) het verwerven van draagvlak in de wijken en het faciliteren en begeleiden van de uitvoering.

Het kabinet meent dat de beleidsvoornemens in de nota, in combinatie met het daarvoor relevante overige beleid (Grote-stedenbeleid, StiREA, sociale vernieuwing, verkeers- en vervoerbeleid) dat in de nota is beschreven, voldoende basis vormen voor een integrale impuls voor herstructurering als onderdeel van stedelijke vernieuwing.

De ambities voor stedelijke vernieuwing zijn hoog, maar sluiten aan bij een groeiende gemeentelijke beleidspraktijk die hierdoor een gerichte verdere impuls krijgt. Het kabinet benadrukt nogmaals dat de maatregelen die deze nota bevat niet op zichzelf staan maar nauw samenhangen met ander rijks- en lokaal beleid. Zoals uiteengezet in de ontwerpnota kunnen op lokaal niveau de verschillende aspecten van beleid voor stedelijke vernieuwing, toegesneden op de lokale situatie en behoeften, geïntegreerd worden.

De relatie bestaand-nieuw stedelijk gebied betekent dat complementair aan stedelijk beleid ook beleid in landelijk gebied van belang is voor stedelijke vernieuwing: naast het restrictief beleid van het Rijk is het een taak van de provincies om ongebreidelde verstedelijking tegen te gaan.

### *Stadsvernieuwing*

Wat betreft stadsvernieuwing stemmen de raden in met het volgens de ontwerpnota te voeren beleid. De benodigde rijksbijdragen zijn volgens de gemeentelijke vertegenwoordigers in de RCV/CCSV in de ontwerpnota onderschat. Tussen de door het Rijk en de door de gemeenten zelf geraamde behoefte aan rijksmiddelen is een verschil van f 4 miljard, veroorzaakt doordat de andere overheden menen dat het Rijk de stadsvernieuwing te eng definieert en te zeer vertrouwt op de bijdrage van private partijen. De gemeenten voeren aan, dat:

- ingrijpende verbetering van particuliere huurwoningen via het stadsvernieuwingsfonds gesubsidieerd zou moeten worden (bovenop het BWS).
- naast de slechte eigen woningen, ook die van matige kwaliteit gesubsidieerd aangepakt zouden moeten worden (Minder slechte woningen – met uitzondering van één categorie, te weten matige particuliere huurwoningen in het bezit van kleine verhuurders – kunnen

volgens het kabinet zonder subsidie door de eigenaars zelf worden verbeterd. De verbetering van de kwaliteit van de woningvoorraad sinds 1990 is zodanig dat hij deze aanname ondersteunt).

- de grote steden sociale nieuwbouw in hoge dichtheden na sloop realiseren en meer woningen tot de stadsvernieuwingsopgave rekenen (De aantallen nieuw te bouwen woningen (vervanging van te slopen woningen en nieuwbouw op functiewijzigingslocaties) zijn in BELSTATO geraamd uitgaande van onderzoek naar terugbouwpercentages na sloop en de capaciteit op binnenstedelijke functiewijzigingslocaties. Het kabinet ziet in tegenstelling tot de steden geen aanleiding om van de oorspronkelijke aantallen af te wijken. Het gaat er wel van uit, dat de noodzaak tot herstructurering zich ook uitstrekt tot vooroorlogse wijken. In wijken, waar stadsvernieuwing al aan de gang is of nog moet starten, is het noodzakelijk een substantieel aandeel markt woningen te realiseren; de praktijk laat al ontwikkelingen in deze richting zien. Daarmee gemoeide hogere kosten en soms vanwege een groter aandeel markt woningen noodzakelijke verlaging van de bebouwingsdichtheid kunnen door extra opbrengsten van gronduitgifte gecompenseerd worden).

- de in BELSTATO geraamde eigen bijdrage aan stadsvernieuwing van 15% van de oorspronkelijk geraamde uitgaven voor hen de grens is, de kostenstijging zou geheel ten laste van het Rijk zou moeten komen (In BELSTATO is aangenomen, dat 15% van de kosten van de stadsvernieuwingsopgave door de gemeenten zelf wordt gedragen (f 3,2 van de f 21 miljard). De toerekening van dit landelijk gemiddelde percentage is in BELSTATO gedifferentieerd, rekening houdend met een maat voor de verschillen in draagkracht tussen individuele gemeenten. Het kabinet gaat daarom ook bij de herijkte raming uit van een eigen bijdrage van 15%).

- het Rijk ook gemeentelijke monumenten zou moeten subsidiëren (het kabinet acht dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid).

- volgens hen voor bodemsanering een extra rijksbijdrage van f 603 miljoen nodig is (het kabinet stelt hiervoor op basis van onderzoek f 350 miljoen extra voor beschikbaar).

- de grote steden andere rijksbijdragen (infrastructuur en bodemsanering) deels buiten beschouwing laten als dekking voor stadsvernieuwing (het kabinet gaat ervan uit, dat naast het stadsvernieuwingsfonds ook andere middelen voor bijvoorbeeld infrastructuur – zeker door de decentralisatie daarvan – bij de stadsvernieuwingsopgave kunnen en zullen worden ingezet).

- de resterende opgave voor niet-rechtstreekse gemeenten betrekking heeft op de sanering van milieuhinderlijke bedrijven, functieverandering en sloop/nieuwbouw, woonomgevingsverbetering, verbetering van eigen woningen en restauratie van woonhuismonumenten (de herijkte raming van het Rijk omvat evenals de oorspronkelijke BELSTATO-raming al deze taakvelden).

De RCV/CCSV adviseert om, vooruitlopend op de brede evaluatie in 2005, in 2002 de tussenstand op te maken.

De *VROM-raad* is bezorgd over de voortgang van de stadsvernieuwing, in het bijzonder over de verbetering van particuliere huurwoningen. De raad vraagt aandacht voor het voorkomen van tempoverlies in de klassieke stadsvernieuwing als gevolg van de verbreding van de opgave. De raad beveelt ook aan om rekening te houden met de budgettaire gevolgen die de beleidsverbreding naar stedelijke vernieuwing voor de resterende klassieke stadsvernieuwingsopgave naar zijn mening heeft. Ook de *VROM-raad* vraagt om een eerder evaluatiemoment dan 2005.

Het *kabinet* stelt vast dat er brede consensus bestaat over de noodzaak de BELSTATO-opgave af te ronden en ook over de herijkte kosten van de verschillende maatregelen. Zij heeft met uitvoerig onderzoek naar alle onderdelen van de stadsvernieuwing, neergelegd in de omgevings-

rapportage, de voortgang en de context van de uitvoering op hoofdlijnen getoetst. Aan het verloop van de uitgaven is te zien dat enig tempoverlies optreedt, mogelijk wordt dat mede veroorzaakt door de stijgende kosten. Als gevolg van dit tempoverlies hebben gemeenten ook een deel van de stadsvernieuwingsbijdragen nog in kas.

De herijking heeft laten zien dat de kosten van stadsvernieuwing meer zijn gestegen dan op grond van algemene inzichten in de prijsontwikkeling werd verwacht. De uitvoering ligt op schema, dankzij de doelmatige en effectieve aanpak door gemeenten en provincies.

Er is dan ook geen reden om af te wijken van de uitgangspunten van BELSTATO; wel om met het oog op het nog resterende deel van de opgave tegemoet te komen aan de extra kosten. Met de aan de stadsvernieuwingsfondsen toe te voegen f 1,3 miljard als gevolg van de herijking en f 200 miljoen voor de historische woonomgeving, de f 350 miljoen voor bodemsanering en de inzet van middelen van OCenW voor de woonhuismonumenten is het perspectief voor stadsvernieuwing het volgens schema afronden van de inhaaloperatie.

De BELSTATO-opgave omvat de verbetering van vooroorlogse matige particuliere huurwoningen in het bezit van kleine verhuurders (met een bezit van minder dan 500 woningen). De verbetering van de overige matige woningen van deze categorie kan volgens het Rijk zonder subsidie plaatsvinden. Verbetering van slechte particuliere huurwoningen valt niet onder de werkingssfeer van het stadsvernieuwingsfonds maar onder die van het BWS. De ontwerpnota signaleert binnen de over het geheel genomen gunstige kwaliteitsontwikkeling een achterblijvende aanpak van de gesubsidieerde verbetering van de particuliere huurwoningvoorraad. Daarbij moet bedacht worden, dat de ongesubsidieerde verbetering voorspoedig verloopt en dat het aantal particuliere huurwoningen is afgenomen en verder afneemt (door verkoop aan corporaties en bewoners). Het Rijk verwacht dat het mogelijk is om met een aantal in de ontwerpnota genoemde maatregelen stagnatie van de verbetering in deze sector te voorkomen. De meer strategische en gebiedsgerichte aanpak van de particuliere woningvoorraad – ondersteund met juridisch flankerend beleid – is daarbij een voorwaarde om de opgave af te ronden. De nota is op dit punt aangepast.

Naar de mening van de VROM-raad heeft het nieuwe beleid budgettaire gevolgen voor de klassieke stadsvernieuwing. Het kabinet is van opvatting dat met de stadsvernieuwing al belangrijke kwalitatieve vorderingen zijn gemaakt ten opzichte van de oorspronkelijke situatie, ook in het licht van stedelijke vernieuwing en herstructurering. Maar dan tot het niveau waarop particulier initiatief en beheer en onderhoud weer een goede basis hebben. In de ontwerpnota is aangegeven dat naast inspanningen voor de verbetering van de gebouwde omgeving ook maatregelen nodig zijn van niet fysieke aard. Maatregelen gericht op bestrijding van overlast, vernielingen en vandalisme, gericht op vergroting van de leefbaarheid dragen bij aan een betere concurrentiepositie van de wijk. Ook moet worden geïnvesteerd in perspectieven op onderwijs, werk en verbetering van de sociale structuur. Een integrale aanpak hiervan wordt vooral door het Grote-stedenbeleid bevorderd.

De noodzaak van herstructurering beperkt zich zeker niet tot de naoorlogse wijken. In een aantal vooroorlogse wijken is de stadsvernieuwing in uitvoering of wordt daarmee binnen afzienbare tijd een begin gemaakt. De aanpak in deze wijken wijkt nu al af van de aanpak in het verleden en deze afwijking zal binnen de kaders van het stadsvernieuwingsbeleid nog verder toenemen. Het woningbouwprogramma in de huidige stadsvernieuwingsplannen bestaat gemiddeld voor ongeveer 60% uit marktoningen. In de BELSTATO-raming was een aandeel van 50% aangenomen. In vele, zij het niet in alle, wijken zal het



markttechnisch mogelijk zijn om het aandeel markt woningen geleidelijk verder te verhogen. Een verlaging van de bebouwingsdichtheid kan noodzakelijk zijn, die financieel gecompenseerd kan worden door de extra opbrengsten uit gronduitgifte. Ook in de aanpak van de bestaande woonomgeving wordt reeds voorzien in de BELSTATO-raming. Met deze middelen kan de woonomgeving op een kwaliteitsniveau gebracht worden dat past bij het hoogwaardiger woningaanbod en voldoende concurrerend is met de VINEX-locaties.

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

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

In het programma voor herstructurering is voor de voormalige stadsvernieuwingswijken rekening gehouden met een rijksbijdrage van ongeveer f 300 miljoen voor investeringen in de woonomgeving en het proces, gericht op differentiatie van die wijken.

Deze investeringen ondersteunen tevens de gewenste verkoop van een deel van de woningen in deze wijken.

### *Herstructurering*

Ook wat betreft herstructurering stemmen de raden in met het volgens de ontwerpnota te voeren beleid. Volgens de gemeentelijke vertegenwoordigers in de RCV/CCSV zijn de benodigde rijksbijdragen in de ontwerpnota echter onderschat. Tussen de door het Rijk en de door de gemeenten zelf geraamde behoefte aan rijksmiddelen is een verschil van f 3,5 miljard. Dit verschil is vooral veroorzaakt doordat de andere overheden menen dat de herstructurering niet alleen curatief, maar ook preventief – in meer wijken – moet worden aangepakt.

De RMO mist aandacht voor de ingrijpende sociale gevolgen van herstructurering. De raad vraagt aandacht voor de belangen van bewoners en voor de positie van etnische minderheden. Hij verwacht dat de concentratie van vaak kansarme groepen allochtonen zal toenemen en vindt dat in dat licht te weinig aandacht aan etnische minderheden is besteed. Juist in concentratiewijken acht de raad differentiatie van groot belang. Verder verwacht de RMO dat vraag en aanbod lokaal bepalend zal zijn voor de mogelijkheden tot differentiatie. De raad benadrukt – verwijzend naar zijn advies over «Sociale opbouw en kwaliteit van de buurt» – de noodzaak van intensief sociaal wijkbeheer naast en na herstructurering.

De VROM-raad pleit voor een structurele monitoring van planinhoud, uitvoeringspraktijk en woningmarkteffect van herstructurering. Hij vraagt zich af of de bijdrage van corporaties en marktpartijen niet te optimistisch is ingeschat en hoe de samenwerking en verevening van kosten en opbrengsten tussen partijen zal worden georganiseerd. Daarbij kan volgens de VROM-raad een sterke sturing door de overheid nodig zijn. De raad vraagt voorts aandacht voor de rol van de bewoners en hun wensen in het proces van herstructurering, de huisvesting en emancipatie van allochtonen en andere specifieke groepen.

Het kabinet stelt vast, dat het samenspel van aanbod van en vraag naar woningen er toe heeft geleid dat in veel steden een eenzijdige woningvoorraad is ontstaan, gedomineerd door goedkope en steeds minder gewilde meergezinswoningen. Vooral de grote bouwproductie na de oorlog heeft geleid tot een massaliteit aan eenzijdig woningaanbod. Die eenzijdigheid manifesteert zich versterkt in bepaalde wijken, waar ook het voorzieningenaanbod verschaalde en de werkgelegenheid terugliep. Er

zijn wijken die verarmen, waar sprake is van sociale spanningen en overlast en waar de exploitatie van woningen, voorzieningen en bedrijven risicovol wordt. Wijken die onder dit soort verschijnselen te lijden hebben kunnen de concurrentie met suburbaan of in groeikernen gelegen locaties slecht aan. Dit proces dreigt te versnellen bij het gereed komen van grote aantallen woningen op VINEX-locaties. Beheer en onderhoud, hoe belangrijk ook voor het op peil houden van de leefbaarheid, volstaan dan niet meer. Tijdige investeringen in de vernieuwing van deze wijken zijn nodig om te voorkomen dat daar een neerwaartse spiraal ontstaat van moeilijk te beheersen, elkaar versterkende negatieve verschijnselen, die afbreuk doen aan de sociale en economische vitaliteit van de stad als geheel.

Het kabinet constateert een grote mate van overeenstemming over de noodzaak van herstructurering en de aanpak daarvan. Waar RMO blijkt geeft van enige aarzeling over de mate waarin herstructurering bijdraagt aan het oplossen van stedelijke problemen, geven gemeenten in het RCV/CCSV-advies juist aan hier zoveel van te verwachten dat zij dit liefst nog breder – in meer wijken – zouden willen oppakken. Zij delen de aarzeling van de RMO niet, maar zijn het eens met de analyses van het Rijk en onderschrijven de voor de ontwerpnota gebruikte wijktypologie als basis voor beleid. Ook corporaties delen deze ambitie. Het Rijk heeft het programma voor herstructurering toegespitst op die wijken, waar sprake is van een manifeste behoefte aan maatregelen. Het selecteert 170 wijken voor herstructurering (ca. 30% van de voorraad in de grotere steden; ca. 0,8 miljoen woningen) en stelt ook voor maatregelen in kleine woonplaatsen een bijdrage in het vooruitzicht. Het gaat daarbij om wijken waar – in combinatie – zowel een laag gemiddeld inkomen, een grote verhuigeneigdheid omwille van de woning en de buurt, veel (goedkope) flats als veel onvrede met de wijk wordt aangetroffen. Voorzover zich in andere wijken problemen voordoen kunnen die volgens het Rijk met beheer en onderhoud afdoende worden aangepakt. De RMO legt overigens terecht nadruk op het belang van actief beheer naast en na herstructurering. Net als bij stadsvernieuwing is aandacht hiervoor noodzakelijk om het ontstaan van nieuwe problemen te voorkomen en de bereikte verbeteringen te behouden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de gemeenten, corporaties en eigenaars. Het Rijk ondersteunt hen daarbij ondermeer in het kader van het Grote-stedenbeleid ook actief.

In de door het Rijk benoemde problematiek gaat het wel degelijk om preventief beleid om te voorkomen dat wijken afglijden. De voor de behoefteeraming gebruikte criteria zijn breder en omvatten dus ook de problematiek van kansarmoede die sommige etnische groepen in Nederland kenmerkt. Het voorkomen van een bepaalde graad van concentratie van etnische of sociale groepen is op zichzelf geen probleem. Voor de mensen komen problemen niet voort uit zo iets als een «segregatie-index», maar zijn problemen concreet. Men is werkloos, voelt zich onveilig op straat, de straat vervuult, of men kan niet verhuizen als men dat wil, voorzieningen of werk elders in de stad zijn alleen met veel moeite en kosten te bereiken. Dergelijke concreet gevoelde problemen zijn aangrijpingspunten voor beleid zoals de nota voorstaat en ook lokaal beleid richt zich daar sterk op. Wat geenszins wegneemt dat dit beleid kan bijdragen aan het verhelpen van problemen van etnische minderheden in de steden. Bijvoorbeeld het vergroten van de mogelijkheden voor een wooncarrière binnen een wijk kan eraan bijdragen dat maatschappelijk succesvolle leden van minderheidsgroepen daar blijven wonen, sociale verbanden behouden blijven en positieve voorbeelden en referenties in de nabije woonomgeving ontstaan. Het uitgaan van de bestaande verhoudingen – qua bevolkingssamenstelling en woningaanbod – binnen een wijk zou daarentegen slechts de inherente zwakten daarvan bestendigen.

Naar aanleiding van het advies van de RMO op dit punt is de tekst van de nota aangevuld.

Van grootscheepse of gedwongen verhuizingen zal bij herstructurering geen sprake zijn, de wijken worden al gekenmerkt door een hoge verhuisdynamiek waar herstructurering een positieve vorm aan kan geven. In de zeven grote stadsgewesten (kaderwetgebieden) alleen al zijn volgens de meest recente peilingen in vier jaar ongeveer 750 000 huishoudens verhuisd. Inmiddels geven succesvolle plannen aan dat het herstructureringsproces volgens de hier geschetste lijnen kan verlopen en dat daarmee recht kan worden gedaan aan de volwaardige positie die bewoners in dit proces hebben. De voorraad goedkope woningen ten opzichte van de omvang van de doelgroep biedt voldoende ruimte voor het voorgestane herstructureringsproces, dat in combinatie met de ruimere mogelijkheden van Individuele Huursubsidie en de bouw van sociale woningen op VINEX-locaties de keuzemogelijkheden voor lagere inkomensgroepen zal vergroten. Daarbij zal maatwerk op lokaal niveau nodig zijn, het instrumentarium maakt dat ook mogelijk. Het kabinet is het met de RMO eens dat het betrekken van bewoners bij het proces cruciaal is voor het welslagen van de operatie. Met de daarmee gemoeide proceskosten is in de raming dan ook nadrukkelijk rekening gehouden. In de nota is naar aanleiding van de adviezen meer aandacht besteed aan de rol van de bewoners.

De impact van het herstructureringsprogramma in wijken is overigens beperkter dan die van de stadsvernieuwing. Enkele cijfermatige vergelijkingen van het BELSTATO-programma met herstructureringsprogramma illustreren dat. Van alle woningen in vooroorlogse stadsvernieuwingsgebieden zou volgens BELSTATO ruwweg een vijfde gesloopt en bijna een derde verbeterd moeten worden. Het programma voor de te herstructureren naoorlogse wijken gaat uit van sloop van 7% en verbetering van 16% van de woningen.

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

De geanalyseerde gemeentelijke plannen gaan ervan uit dat 60% van de te bouwen woningen door marktpartijen wordt gerealiseerd. Dat geeft blijk van vertrouwen van gemeenten in de investeringsbereidheid van deze partners. Recente gegevens over de gerealiseerde nieuwbouw in naoorlogse wijken geven aan dat het aandeel koopwoningen en laagbouw daarin groter is dan in de bestaande voorraad. Zo bestaat de nieuwbouw in het type wijk dat voor herstructurering in aanmerking komt gemiddeld voor 40 à 50% uit koopwoningen. Uit de praktijkgegevens blijkt dat men de wijken bij voorkeur aanvult met nieuwbouw in typen die maar zeer beperkt in de wijk voorkomen. De marktpartijen zullen selectief zijn met het doen van investeringen. Afzet moet verzekerd zijn en dat vereist in het herstructureringsproces het scheppen van de goede condities. Die zijn vaak in potentie aanwezig. Veel naoorlogse wijken zijn goed gelegen ten opzichte van de stadscentra, rustig en voorzien van grotere groengebieden. Maar tegelijkertijd behoeft de infrastructuur aanpassing, zijn de

groenvoorzieningen niet meer toegesneden op de huidige tijd en is het imago van buurten aangetast door vandalisme, onveiligheid en verkeersoverlast. Als gemeenten investeren in verbetering van deze condities, zullen marktpartijen in het algemeen bereid zijn in deze wijken te bouwen.

#### *Instrumentatie*

De raden ondersteunen de voorgenomen ontschotting van subsidie-regelingen zoals in de motie Hofstra gevraagd. Over de voorgenomen bundeling, die zij ondersteunt, wil de RCV/CCSV in de komende herfst advies uitbrengen. De commissie adviseert bij de vormgeving van de bundeling de succesformule van het stadsvernieuwingsfonds: meerjarige zekerheid, spaarmogelijkheden, bestedingsvrijheid en zo objectief mogelijke ramingen als inzet te kiezen. De verantwoording dient volgens de commissie meer beleidsmatige informatie te bevatten op grond waarvan bijstelling mogelijk is. Bij de inrichting van het gebundelde volkshuisvestingsbudget zullen volgens de RCV/CCSV de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken over de verdeling van de WSDV-gelden en de uitkomsten van de herijking betrokken moeten worden.

De VROM-raad vraagt, een onderscheid te handhaven tussen rijksbijdragen voor binnenstedelijk en buitenstedelijk gebied, zoals overigens ook door de RCV/CCSV bepleit. De bundeling van geldstromen binnen de volkshuisvesting zou volgens de VROM-raad een eerste stap op weg naar verdergaande coördinatie en bundeling moeten zijn. Genoemd worden economische structuurversterking, infrastructuur, duurzaamheid en sociale structuur. Zekerheid op langere termijn over projectonafhankelijke bijdragen is daarbij de beste stimulans voor lokaal beleid.

Het kabinet heeft in de nota haar voornemens tot bundeling van geldstromen naar voren gebracht. Die voornemens sluiten aan bij de inhoud van de motie Hofstra, die vraagt om bij de bundeling en vereenvoudiging de middelen te betrekken voor het stadsvernieuwingsfonds, de herstructurering, het BWS, het BLS en de bodemsanering. De meest belanghebbenden (VNG, IPO) hebben zelf aangegeven thans geen behoefte te hebben aan een nog breder fonds. In het najaar van 1997 zullen de nog nader te bepalen uitgangspunten voor de bundeling aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

#### *Conclusies*

Het kabinet concludeert uit de adviezen, dat er brede overeenstemming bestaat over hoofdlijnen van de analyses en beleidsvoornemens in de ontwerpnota. Over de uitwerking bestaan op onderdelen verschillen van opvatting. Stedelijke vernieuwing is maatschappelijk urgent, het voltooien van de BELSTATO-opgave en het oppakken van de herstructurering dragen daaraan bij. Het kabinet wil de uitvoering van deze twee opgaven dan ook ter hand nemen. In de praktijk zal blijken of de opgaven binnen de rijksramingen kunnen worden uitgevoerd. Wat de eigen bijdragen van de gemeenten en die van anderen aan stadsvernieuwing en herstructurering betreft gaat het kabinet ervan uit dat gemeenten en provincies ten gunste van stedelijke vernieuwing zelf beleid ontwikkelen, prioriteiten stellen en een kader scheppen voor private investeringen die daaraan bijdragen. Het kabinet ziet geen aanleiding om af te wijken van de in de ramingen voor stadsvernieuwing en herstructurering gehanteerde percentages (15 respectievelijk 7,5) ten laste van de gemeenten. Het kabinet stelt prioriteiten om te kunnen bijdragen aan deze opgave en verwacht dat ook de gemeenten dat doen. In de praktijk blijken zij bereid en in staat om meer dan 15% bij te dragen aan stadsvernieuwing, het meerdere staat in verband met het ruimer opvatten van de operatie, waaronder de zich ontwikkelende herstructurerings-aanpak van naoorlogse wijken.

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

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
D. K. J. Tommel