

# Behoeften en middelen in de stadsvernieuwing

DRS. J. G. VAN DER PLOEG\*

**In de afgelopen jaren is in de meeste Nederlandse steden een begin gemaakt met het verbeteren van oude en verkrotte wijken. Om daarmee door te kunnen gaan is een verruiming van de financiële middelen noodzakelijk. De vier grootste steden hebben voor continuering van de stadsvernieuwing in de komende tien jaar ca. f. 16 mrd. nodig. Met dat bedrag kunnen per jaar 4.200 woningen nieuw worden gebouwd en ruim 10.000 bestaande woningen worden verbeterd of in stand gehouden. De Rotterdamse wethouder voor stadsvernieuwing stelt zich op het standpunt dat niet de financiële middelen maar de behoeften uitgangspunt voor het beleid moeten zijn. In dit artikel zet hij uiteen hoe de beschikbare rijksmiddelen zich verhouden tot de behoeften en hoe door middel van voorfinanciering door de gemeenten de plannen zouden kunnen worden uitgevoerd, terwijl de begroting voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening met reëel niet meer dan 3% per jaar zou behoeven te stijgen.**

## 1. Probleemstelling

De grote steden sterven. Als niet op krachtadige wijze voor het stadsvernieuwingsproces, dat in de grote steden, maar ook in kleinere steden van Nederland, is gestart, meer middelen ter beschikking worden gesteld, zal de ondergang niet meer te vermijden zijn. Dit heeft verstrekkende gevolgen voor geheel Nederland, omdat steden (ook kleinere) nu eenmaal dynamische centra voor een brede omgeving zijn, zowel in economisch als in sociaal, cultureel en educatief opzicht. Het is heel moeilijk in harde cijfers te berekenen hoeveel de kosten bedragen van het laten verkommeren van een belangrijk deel van de bevolking in verpauperde buurten en wijken. Maar het is duidelijk voor een ieder die daarmee te maken heeft, dat er een evidente causaliteit bestaat tussen verpaupering van de woning en de woonomgeving enerzijds en verschijnselen als demoralisering, vandalisme en criminaliteit anderzijds.

De structurele werkloosheid in de scheepsbouw en de metaalindustrie vraagt om herscholing van de blijvend werkloos geworden werkers. Deze herscholing is relatief gemakkelijk in de richting van de bouwvakindustrie. In een eerder artikel 1) is aangetoond, dat de stadsvernieuwing in de vier grote steden een aanvullende werkgelegenheid gedurende 10 jaar kan opleveren van 3.000 arbeidsplaatsen, los van het behoud van werkgelegenheid in de bouwindustrie, die zich langzaam maar zeker op het stadsvernieuwingsproces heeft ingesteld. Daarom snijdt het mes aan twee kanten: de steden worden vernieuwd en de werkgelegenheid wordt bewaard en uitgebreid.

Een en ander vraagt om een afspraak tussen het rijk en de stadsvernieuwingsgemeenten ten einde de continuïteit van het stadsvernieuwingsproces voor tien jaar te waarborgen. Voor de grote gemeenten is in die tien jaar f. 16 mrd. nodig. Voor de overige gemeenten waarmee het rijk al afspraken heeft gemaakt ten behoeve van de stadsvernieuwing is f. 4 mrd. nodig. Naar schatting is er dan voor de resterende gemeenten ook nog eens f. 4 mrd. nodig. In totaal dus f. 24 mrd. voor een periode van tien jaar.

Van geen enkel kabinet (maximale zittingsduur: 4 jaar) kan gevraagd worden te komen tot bindende afspraken voor 10 jaar. Wel kan ook van het huidige kabinet worden gevraagd te proberen van de continu aanwezige volksvertegenwoordiging instemming te krijgen met een dergelijk tienjarenplan. De volksvertegenwoordiging verbindt zich dan tot

medewerking aan een uitbreiding van het budget bestemd voor de stadsvernieuwing gedurende de eerste tien jaar. Het zou daarbij moeten gaan om een uitbreiding van 25% per jaar ten behoeve van de stadsvernieuwing, hetgeen neerkomt op een budgettaire stijging van 3% (inflatievrij) van de totale begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).

Door middel van een — overigens uiterst bescheiden — voorfinanciering onder toezicht van provincie en rijk, zouden de middelen — zo die onverhoopt toch niet toereikend zijn door een geringere uitbreiding in de eerstkomende jaren — beschikbaar kunnen komen. Deze voorfinanciering werkt macro-economisch niet of nauwelijks inflatoir door de handhaving, resp. uitbreiding van de werkgelegenheid.

Niet de middelen moeten de behoeften aan stadsvernieuwing reguleren, maar de behoeften moeten de middelen oproepen. De volksvertegenwoordiging kan daarbij een beslissende rol spelen, de regering uitsluitend een beleidsaanbevelende rol.

## 2. De behoefte aan middelen

In de nota *Stadsvernieuwing; evaluatie van de beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing (ISR) en rijksbedragen in kosten stadsvernieuwing eerstkomende tien jaar* hebben de vier grote gemeenten voorgerekend, dat er voor hun stadsvernieuwingsplannen in de komende tien jaar een eenmalige rijksbijdrage van nu f. 10 mrd. ineens nodig zou zijn, of tien jaarlijkse bijdragen van f. 1,6 mrd., zijnde de 10-jarige annuïteit à 9% van een investering van f. 10 mrd.

Bij dit bedrag dient het volgende te worden opgemerkt. Er is gerekend alsof het gehele tienjarenplan in het eerste jaar zou worden uitgevoerd, zodat alle exploitatielasten 10 jaar lang op de begroting zouden drukken. In werkelijkheid vindt de uitvoering echter plaats in tien jaargangen van een tienjarenplan, waarvan de laatste jaargang één jaar op de begroting

\* Gaarne wil ik mijn beide stafmedewerkers drs. L. A. de Klerk en drs. H. W. van de Rijt hartelijk dankzeggen voor de verwerking van de gegevens, die het fundament van dit artikel hebben opgeleverd. Mijn beleidsvisie, die zou kunnen overkomen als een wazig visioen, krijgt daardoor concretere onderbouwing.

1) J. G. van der Ploeg, *Stadsvernieuwing, financiering en werkgelegenheid*, ESB, 8 augustus 1979.

drukt. Daartegenover staat dat de huidige rijksbijdragen in vroegere stadsvernieuwingsactiviteiten (object- en subject-subsidies) en de verbetering van naoorlogse woningen niet in de berekeningen zijn betrokken. Per saldo is het bedrag van f. 10 mrd. hierdoor een reële raming. De minister van VRO heeft dit bedrag ook erkend als een reële behoefte aan rijkssubsidies van de vier grote gemeenten in de komende tien jaar. Hierbij is dan een bedrag van f. 6 mrd. aan woningwetelingen niet inbegrepen.

Om nu te kunnen komen tot een confrontatie van de behoeften met de middelen, hebben wij uitgerekend aan welke rijksmiddelen van jaar tot jaar behoefte bestaat bij het programma van de vier grote gemeenten voor de komende 10 jaar dat 4.200 nieuwe woningen, 3.800 woningverbeteringen op hoog niveau, 2.300 woningverbeteringen op laag niveau en 4.200 instandhoudingen per jaar omvat. Verondersteld is daarbij een jaarlijkse prijsstijging van 7%, hetgeen aan de lage kant is aangezien de bouwkosten tussen 1974 en 1978 met 8,8% per jaar zijn gestegen en de lokatiesubsidie per woning (een benadering van de grondstoffen) met 12,2% 2). Een verdeling van de middelen over de komende jaren is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Benodigde rijkssubsidies, in mln. gld.

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
660	750	860	980	1.100	1.240	1.380	1.530	1.700	1.880

De contante waarde van deze reeks bedraagt f. 7,8 mrd. Het verschil met de eerder genoemde f. 10 mrd. is toe te schrijven aan de veronderstelde prijsstijging (7%) die lager is dan de discontovoet (9%) en aan het feit dat de latere jaargangen voor minder dan 10 jaar meetellen. Er resteert dus f. 2,2 mrd. voor bestaande rijksverplichtingen en verbetering van het naoorlogse woningbestand.

Voor een vergelijking van de behoefte aan middelen met de beschikbare middelen is het ook noodzakelijk een raming te maken van de benodigde rijksleningen op grond van de woningwet. Deze bedragen thans f. 120.000 per woning, en dienen jaarlijks te worden verhoogd met f. 5.000 in verband met de dynamische-kostprijsberekening. Uitgesplitst over de tien komende jaren kan voor het programma van de vier grote gemeenten de volgende cijferreeks worden opgesteld (zie tabel 2).

Tabel 2. Benodigde rijksleningen, in mln. gld.

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
250	520	580	640	710	780	850	930	1.020	1.110

Aanvullende berekeningen hebben aan het licht gebracht, dat voor de overige 10 ISR-gemeenten nog eens een kwart van het bedrag voor de grote gemeenten nodig is, terwijl wij ervan uitgaan, dat voor stadsvernieuwing in niet-ISR-gemeenten eveneens een kwart nodig is. De bedragen die gelden voor de grote vier moeten dan ook met 50% worden verhoogd om de behoefte aan rijksmiddelen voor de stadsvernieuwing in Nederland te kunnen berekenen. Dit leidt tot het volgende overzicht, waarin de subsidies nader zijn onderverdeeld in vier groepen (zie tabel 3).

Tabel 4. Overzicht van de begrotingscijfers voor stadsvernieuwing in de periode 1971-1980

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 a)	1979 a)	1980 a)
1. Bijdragen sanering en reconstructie 80%)	129	126	143	159	202	190	161	128	142	143
2. Afbraak krotten	14	20	17	16	26	28	31	31	17	15
3. Interimsaldoregeling (rehabilitatie/woonbuurt-krotonruiming)	25	20	40	65	132	95	111	102	148	166
4. Verhuiskosten					5	102	81	83	82	85
5. Verbetering particuliere huurwoningen					54	76	129	186	187	239
6. Voorbereidingskosten stadsvernieuwing					5	11	21	22	22	25
7. Totaal stadsvernieuwing	190	191	233	285	424	502	534	568	608	675
8. Totaal ministerie van VRO	3.037	3.579	4.377	5.137	6.211	6.977	7.406	8.682	9.088	10.099
7. in % van 8	6,3	5,3	5,3	5,5	6,8	7,2	7,2	6,5	6,7	6,7
7. in % van het nationaal inkomen	1,60	1,42	1,50	1,62	2,21	2,31	2,24	2,23	2,21	2,26

a) Exclusief experimenten verblijfsgebieden en huisvesting gehandicapten.

Tabel 3. Benodigde rijksmiddelen, in mln. gld.

Jaar	Extra grondkosten	Overige herbestemmingskosten	Object-subsidies	Subject-subsidies	Totaal subsidies	Leningen	Totaal benodigde rijksmiddelen
1980	320	620	50		990	380	1.370
1981	350	660	110	10	1.130	780	1.910
1982	370	700	180	40	1.290	870	2.160
1983	390	750	270	60	1.470	960	2.430
1984	410	800	360	80	1.650	1.060	2.710
1985	440	860	460	100	1.860	1.170	3.030
1986	480	920	560	110	2.070	1.280	3.350
1987	510	990	680	120	2.300	1.400	3.700
1988	550	1.050	810	140	2.550	1.530	4.080
1989	580	1.130	940	170	2.820	1.670	4.490

Twee punten uit het overzicht in tabel 3 van de behoeften aan middelen voor de stadsvernieuwing op lange termijn zijn met name belangrijk voor de confrontatie met de beschikbare rijksmiddelen:

1. het niveau op dit moment: voor de in 1980 te starten activiteiten is dit f. 1,37 mrd.;
2. de groeivoet tussen 1980 en 1989. Jaarlijks is een groei nodig van 14% (leningen 18%, subsidies 12%). Binnen de subsidies zijn er de eenmalige bijdragen: extra grondkosten en overige herbestemmingskosten. Kenmerkend is hierbij, dat er geen lasten naar de toekomst worden geschoven. Ze zijn te vergelijken met investeringen die in één jaar worden afgeschreven. De groeivoet is laag, te weten 7% (= prijsstijging). Daarnaast zijn er de jaarlijkse bijdragen, die zijn te vergelijken met investeringen die met annuïteiten worden afgeschreven over de levensduur van de investering. Het aanvangsniveau is laag, maar de groeivoet hoog, te weten 25% in de laatste 7 jaar.

### 3. De beschikbare middelen

#### 3.1. Trendmatige ontwikkelingen

Tabel 4 geeft een overzicht van de gelden die de afgelopen 10 jaar op de rijksbegrotingen zijn uitgetrokken voor de stadsvernieuwing. Ter wille van de vergelijkbaarheid is in deze tabel uitgegaan van begrotingscijfers (niet voor inflatie gecorrigeerd) van de direct zichtbare subsidies die voor stadsvernieuwing zijn uitgetrokken. Er is dus geen rekening gehouden met gedeelten van lokatiesubsidies, individuele huursubsidies en leningen aan woningbouwcorporaties, die in het kader van stadsvernieuwingsprojecten worden verstrekt enz.

Analyse van de begrotingscijfers leert dat er in de periode 1974-1976 een aanzienlijke verruiming van de middelen voor stadsvernieuwing heeft plaatsgevonden. Het aandeel van de stadsvernieuwingsuitgaven steeg van 1,6 tot 2,2 à 2,3% van het nationaal inkomen, zoals tabel 4 laat zien. Tevens wordt duidelijk dat het in deze 10 jaar bij deze eenmalige forse verruiming van de middelen is gebleven. Na 1976 wordt er pas op de plaats gemaakt. Een en ander wordt nog eens duidelijk uit de Memorie van Toelichting bij de begroting van 1980:

2) Memorie van toelichting van de begroting voor VRO 1980, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15800, nr. 2, blz. 47 en 49.

„In het regeerakkoord van januari 1978 staat dat de prioriteit van de stadsvernieuwing gehandhaafd blijft. Dit zal in de komende jaren een grote krachtsinspanning blijven vragen en de inzet van alle beschikbare mogelijkheden. Toch behoort een snelle stijging van de begrotingsposten, gezien de algemene situatie, niet tot de reële mogelijkheden. Gezien de spanning die er ontstaat tussen vraag en aanbod van middelen voor de stadsvernieuwing zal moeten worden nagegaan welke plannen prioriteit dienen te krijgen. Een en ander zal niet tot gevolg mogen hebben dat het voortgangstempo in de stadsvernieuwing vertraagd wordt. Daarbij zal de centrale overheid in toenemende mate van de gemeenten vragen zelf invulling te geven aan haar stadsvernieuwingbeleid binnen de door haar gestelde prioriteiten met een eigen verantwoordelijkheid”.

Tot zover dit citaat dat duidelijk maakt dat ook het rijk inziet dat de behoeften en de middelen uit elkaar groeien. Met de mond belijdt het weliswaar de prioriteit van de stadsvernieuwing, maar op geen enkele wijze wil het rijk deze belijdenis in verruiming van de middelen tot uitdrukking brengen.

Wanneer we op dit moment een verruiming van de middelen van een zelfde orde van grootte tot stand zouden willen brengen als in de periode-Schaefer, dan had in de rijksbegroting voor de directe stadsvernieuwingssubsidies voor 1980 niet een bedrag van f. 0,675 mrd., maar van f. 0,911 mrd. moeten worden opgenomen.

De conclusie is dat de erkende prioriteit van de stadsvernieuwing onvoldoende tot uitdrukking komt in de rijksbegroting. Wat dat betreft moet ook voor de volgende jaren het ergste worden gevreesd, getuige de cijfers die in de meerjarenraming voor 1980 en daarop volgende jaren zijn genoemd, nl.:

1981	f. 0,719 mrd.
1982	f. 0,746 mrd.
1983	f. 0,778 mrd.
1984	f. 0,806 mrd.

Weliswaar is ten opzichte van de totale rijksbegroting in de meerjarenraming in een lichte reële stijging voorzien (van 6,4% in 1981 tot 6,6% in 1984), doch de beschikbare middelen zijn bij lange na niet voldoende om de zich steeds sterker manifesterende behoefte te voorzien.

### 3.2. De beschikbare middelen in verhouding tot de geschetste behoeften

Voor de vier onderscheiden groepen subsidies en voor de leningen van het rijk wordt nu de verhouding tussen beschikbaar gestelde en benodigde middelen bezien.

• De subsidies voor de *extra grondkosten*. De raming van deze kosten is gebaseerd op de ISR-kosten in Rotterdam, die de minister in zijn beschikking van 29 december 1978 (3229132) heeft geaccepteerd. Ze zullen voor de ISR-gebieden moeten worden gedekt door de begrotingspost „Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977” en voor de niet-ISR-gebieden door de posten „Sanering en stadsreconstructie” en „Lokatie-subsidies”. Voor de eerste twee posten is f. 309 mln. beschikbaar in 1980. Voor lokatiesubsidies is f. 137 mln. uitgetrokken. Deze bedragen zijn niet alleen voor stadsvernieuwing, maar ook voor stadsuitbreiding bestemd. Een beperkt deel daarvan is dus beschikbaar. Niettemin mag worden aangenomen, dat het niveau van de rijksmiddelen thans toereikend is om de extra grondkosten te dekken.

• Subsidies voor *overige herbestemmingskosten*. Deze kosten zijn voor een deel nauwelijks te onderscheiden van grondkosten. Soms zijn ze uit louter praktische overwegingen niet onder de grondkosten opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn de exploitatiekosten van sloopwoningen. Deze vallen in principe onder de ISR, maar waren in 1978 in Rotterdam nog niet in de kostenraming opgenomen.

De overige herbestemmingskosten worden voor nieuwbouw geschat op in totaal f. 41.000 per woning. Deze zijn globaal te verdelen in:

- voorbereidingskosten, inclusief exploitatie vóór aanpak (f. 18.000);
- ontruimingskosten van woningen en bedrijven (f. 12.000);
- woonomgevingskosten (f. 11.000).

Dekking hiervoor is te vinden in posten op de rijksbegroting als „Verhuis- en herinrichtingskosten” (f. 85 mln.), „Vorbereidingskosten ter stimulering van de stadsvernieuwing” (f. 25 mln.), „Beschikking geldelijke steun afbraak van krotten” (f. 15 mln.). De regelingen sluiten op vele punten slecht op de behoeften aan. Mede daardoor is het moeilijk een inzicht te krijgen in de beschikbare middelen op dit punt. De eerste indruk is, dat minder dan een kwart van de benodigde f. 620 mln. beschikbaar is. Hier doet zich dus een ernstige discrepantie tussen behoeften en middelen voor.

• *Objectsubsidies*. Op de rijksbegroting 1980 is f. 84 mln. uitgetrokken voor de „Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975”. Dit bedrag is sterk groeiend, omdat er elk jaar ongeveer 30.000 woningwetwoningen met een jaarlijkse bijdrage bij komen. Voor 1980 wordt in de rijksbegroting uitgegaan van een eerste jaarlijkse bijdrage van f. 1.740 per woning. In de stadsvernieuwinggebieden wordt in onze behoeftenraming uitgegaan van een eerste jaarlijkse bijdrage van f. 4.500 hoofdzakelijk als gevolg van de lagere vraaghuur. De stadsvernieuwingnieuwbouw (zo'n 6.000 woningen per jaar) vormt 20% van het totale woningwetcontingent. Voor die 20% moet een veel hogere jaarlijkse bijdrage worden gegeven en dit zal in de loop van de komende 10 jaar tot een extra verhoging van de begrotingspost voor objectsubsidies moeten leiden. In eerste instantie is er voldoende dekking.

• *Subjectsubsidies*. Op de rijksbegroting is voor subjectsubsidies een bedrag van f. 906 mln. opgenomen. De behoeften zijn geraamd op f. 10 mln. (1981) tot f. 170 mln. (1989). Omdat een aanzienlijk deel van de f. 906 mln. naar bewoners van woningen buiten stadsvernieuwinggebieden moet stromen, zijn er geen duidelijke conclusies te trekken. Het ziet er echter naar uit, dat zich op dit punt geen problemen zullen voordoen.

• *Leningen*. In 1980 zou 10% van het bedrag aan woningwetleningen op de rijksbegroting naar de stadsvernieuwinggebieden moeten vloeien. Wellicht kan de groeivoet van de behoefte aan leningen (18%) later in de periode van 10 jaar tot een knelpunt leiden.

De behoefte aan rijkssubsidies voor de stadsvernieuwing in het eerste jaar is f. 990 mln. Alleen de overige herbestemmingskosten lijken voor 75% ongedekt te zijn. Dat wil zeggen dat er f. 460 mln. te weinig is, ofwel ongeveer de helft van het totaal aan middelen. Betekent dit, dat het tempo van de stadsvernieuwing dan maar gehalveerd moet worden? Of is er een andere uitweg?

## 4. Over decentralisatie van het binnenlands bestuur

Uit het eerder aangehaalde citaat uit de toelichting op de rijksbegroting voor 1980 kan worden afgeleid dat het van belang is om stil te staan bij de verhouding tussen het rijk en de gemeente. In het algemeen kan men zich ten aanzien van de financiële aspecten van deze verhouding een aantal alternatieven voorstellen:

1. de gemeente krijgt uitsluitend algemene middelen en heeft zelf volledige keuzevrijheid om — gegeven een aantal criteria m.b.t. uitvoering van wetten, zoals b.v. op onderwijsgebied — tussen en binnen beleidssectoren prioriteiten te bepalen;
2. er komen budgetregelingen per sector. De gemeente kan alleen binnen de sector prioriteiten stellen (dit alternatief komt overeen met de huidige voorstellen voor reorganisatie van het binnenlands bestuur; voor de sector volkshuisvesting zou het rijk gemeentelijke plannen willen gaan toetsen aan gemeentelijke en regionale (provinciale) volkshuisvestingsplannen);
3. de huidige verhouding, die wordt gekenmerkt door projectgewijze doeluitkeringen en een vergaande controle van het rijk. De gemeentelijke vrijheid tot het bepalen van prioriteiten, of het ombuigen daarvan is minimaal.

Voor de stadsvernieuwing denkt het rijk er momenteel over om op meer globale wijze middelen toe te delen, waarbij de gemeente binnen de gestelde grenzen een grote mate van vrijheid krijgt om de stadsvernieuwing te programmeren en uit te voeren.

De principiële kant van de reorganisatie binnenlands bestuur betreft natuurlijk de werking van de gemeentelijke democratie. Het hierboven geschetste eerste alternatief komt daaraan het best tegemoet. In de huidige situatie bepaalt het rijk door middel van „gouden koorden” te zeer de gemeentelijke prioriteiten. Principes zijn mooi, maar het is nog mooier wanneer zodanige voorzieningen worden getroffen dat de principes ook in de praktijk kunnen worden waargemaakt. Immers wat zal, in het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur, het gevolg zijn van een, gezien de behoeften, te geringe beschikbaarheid van de middelen? Een ongezonde concurrentiestrijd tussen gemeenten met vaak onvergelykbare problemen. Ongezonder, omdat er tijd en moeite aan is besteed, maar ook omdat het mooie principe, waar het om begonnen is, de decentralisatie, bij voorbaat wordt gefrustreerd. Een toenemende vraag naar middelen vanuit de gemeenten zal hoe dan ook moeten leiden tot een afweging bij het rijk, dat daarin wellicht wordt geadviseerd door de provinciebesturen. Dit kan er gemakkelijk toe leiden dat het rijk toch een veel grotere zeggenschap over de verdeling en besteding van de middelen naar zich toe zal trekken dan het nu, in de fase van de voorstellen over decentralisatie, zegt te willen doen. In de praktijk zal dan de directe bemoeienis met stadsvernieuwingprojecten nu hoogstens plaatsmaken voor een even intensieve indirecte bemoeienis, want men zou òf bij het rijk, òf bij de provincie toch de projecten, waarmee de gemeenten bezig zijn, willen kennen om te kunnen afwegen welke gemeenten over welke middelen zouden mogen beschikken.

Voorkomen moet worden dat de volkshuisvestingsplannen in het kader van de decentralisatie een zelfde functie krijgen als de „Housing investment programs” in Engeland, waar de decentralisatiedoelstelling in werkelijkheid een bezuinigingsoperatie blijkt te zijn en waar de gouden koorden weliswaar losser zijn geworden, maar het goud de waarde van brons heeft gekregen.

In alle discussies over decentralisatie van het binnenlands bestuur is het onderwerp *voorfinanciering* tot nog toe weinig aan de orde geweest. Het lijkt wel of er op dit punt bij de rijksoverheid een zekere vrees heerst. Dat dit punt toch de moeite waard kan zijn, hoop ik in de volgende paragraaf aan te tonen. Het gaat erom dat voorfinanciering van de stadsvernieuwing door gemeenten zowel een versterking van de gemeentelijke democratie in het kader van het decentralisatiebeleid kan betekenen, als een verruiming van de middelen die beschikbaar komen voor de stadsvernieuwing.

## 5. Voorfinanciering

### 5.1. Een oplossing voor de komende tien jaar in cijfers

In het bovenstaande is aan het begin van de tienjarige planperiode een gat geconstateerd van f. 460 mln. In plaats van f. 1.370 mln. in 1980 is er maar f. 910 mln. beschikbaar. Een uitweg uit deze dreigende situatie voor de stadsvernieuwing zou kunnen zijn, dat de gemeenten de tekorten gedurende een aantal jaren voorfinancierden. Het rijk kan de middelen voor de stadsvernieuwing dan gestadig opvoeren. Als het bedrag van f. 910 mln. jaarlijks met 25% groeit, zijn de door de gemeente voorgefinancierde bedragen na tien jaar weer vrijwel afgelost. Dan zijn middelen en behoeften in evenwicht en kunnen ze met een gelijk percentage, dat beduidend lager ligt dan 25%, blijven groeien. Eén en ander is uitgewerkt in tabel 5.

Onder deze voorwaarden bereikt het tekort dat moet worden voorgefinancierd zijn hoogste waarde al in het derde jaar (f. 850 mln.). Daarna neemt het tekort vrij snel af en slaat in het achtste jaar om in een overschot waarmee de tot f. 4,5

Tabel 5. Verloop van de voorfinanciering, in mln. gld.

Jaar	Behoeften (1)	Rente op voorfinanciering (2)	Middelen (3)	Tekort ter voorfinanciering (= 1+2-3) (4)	Geaccumuleerde voorfinanciering (5)
1980	1.370	0	910	460	460
1981	1.910	40	1.140	810	1.270
1982	2.160	110	1.420	850	2.120
1983	2.430	190	1.780	840	2.960
1984	2.710	270	2.220	760	3.720
1985	3.030	330	2.780	580	4.300
1986	3.350	390	3.470	270	4.570
1987	3.700	410	4.340	-230	4.340
1988	4.080	390	5.420	-950	3.390
1989	4.490	310	6.780	-1.980	1.410

mrd. door voorfinanciering ontstane schuld in enkele jaren tijds wordt afgelost. Een groeivoet van 25% lijkt bijzonder hoog. Maar de uitgaven voor stadsvernieuwing vormen slechts 10% van de begroting voor VRO.

Dat betekent, dat, als de rest van de begroting voor VRO alleen met de inflatie mee stijgt (hier verondersteld 7%), de totale begroting jaarlijks met 10% stijgt, of, in reële termen, met 3%. Dat lijkt mij niet te veel voor een sector die in het regeerakkoord prioriteit heeft gekregen. Niettemin is een lagere groeivoet denkbaar, waarbij echter het „break-even point” verder naar de toekomst wordt verschoven.

### 5.2. Macro-economische aspecten

Het financieringstekort van de overheid bedraagt momenteel 5<sup>1</sup>/<sub>2</sub>% van het nationaal inkomen en zou volgens de *Miljoennota 1980* moeten worden teruggedrongen tot 4 à 4<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%. Door de voorgestelde voorfinanciering van de stadsvernieuwingstekorten wordt het financieringstekort echter vergroot. Hierbij is het volgende aan te tekenen:

- de voorfinanciering van de stadsvernieuwing vraagt bedragen, die maximaal 5% van het totale financieringstekort van de overheid vormen. Proberen het financieringstekort terug te dringen door op alle fronten evenredig te bezuinigen, staat op gespannen voet met een beleid dat prioriteiten stelt. Als stadsvernieuwing prioriteit heeft, moet het financieringstekort via de andere 95% worden teruggedrongen;
- het niet blokkeren van kapitaal voor particuliere investeringen die arbeidsplaatsen scheppen is een van de belangrijkste redenen om het financieringstekort van de overheid te verkleinen. Het particuliere beroep op de kapitaalmarkt wordt de laatste jaren echter meer en meer gericht op consumptieve doeleinden (bijvoorbeeld via tweede hypotheek). Restricties op het consumptief krediet zouden ruimte scheppen voor voorfinanciering zonder negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid;
- het rijk heeft getoond voor de uitbreiding van de werkgelegenheid, resp. het handhaven daarvan, belangrijke bedragen over te hebben. In mijn reeds geciteerde artikel over stadsvernieuwing en werkgelegenheid heb ik aangetoond, dat uitvoering van de stadsvernieuwingplannen van de vier grote steden werk voor 3.000 extra bouwvakkers oplevert. Zou het nu veel gevraagd zijn, indien buiten de VRO-begroting om — nl. via de begrotingen voor Economische en voor Sociale Zaken — bespaarde werkloosheidsuitkeringen werden omgezet in een extra subsidie voor de nieuwbouw en vernieuwbouw in stadsvernieuwinggebieden? Mits de grote vier bewijzen, dat er inderdaad meer mensen aan het werk zijn, zouden dan de extra subsidies via de twee genoemde departementen kunnen lopen.

### 5.3. Complementaire kosten vragen om complementaire subsidiering

In het proces, dat begint met 100 slechte woningen in een

verpauperde omgeving en eindigt met 75 goede woningen in een leefbare omgeving hangen alle kosten met elkaar samen. Als gevolg daarvan moet er ook samenhang zijn in de subsidiëring. Wanneer er immers voor negen van de tien kostensoorten een subsidie aanwezig is en voor de tiende niet, of slechts onder sterk beperkende voorwaarden, wordt het hele proces gefrustreerd of vertraagd en kunnen de beschikbare subsidies niet zinvol worden besteed. Zo heeft vergoeding van verhuiskosten geen zin als er geen objectsubsidie voor de nieuwbouw beschikbaar is en objectsubsidie heeft geen zin als de verplaatsingskosten van bedrijven niet worden vergoed.

De aard van het stadsvernieuwingsproces vraagt om complementaire subsidiëring. Dit wijst in de richting van één budget, waarin alle subsidies tegelijk worden gegeven. Dit budget zal moeten worden gekoppeld aan een bepaalde productie, dus bijvoorbeeld  $x$  gulden voor  $y$  nieuwbouwwoningen. Het budget kan exact zijn verdeeld over bepaalde onderdelen van het stadsvernieuwingsproces. Er kunnen ook maxima en minima worden gesteld voor de verschillende onderdelen, zodat de gemeente een deel van het budget zelf een bestemming kan geven, al naar gelang de concrete omstandigheden van het gemiddelde afwijken. Uit het rapport van de Werkgroep Volkshuisvestingsplannen blijkt, dat er bij het rijk voldoende flexibel wordt gedacht om al experimente- rend tot een optimaal budgetsysteem te komen. Ten overvloede zij hier ten slotte vermeld, dat de budgetten alleen verplichtingen van het rijk omvatten. Het tijdstip waarop deze verplichtingen tot betaling leiden, wordt los van de budgetre- geling in de voorfinancieringsregeling bepaald.

## 6. Conclusies

- Het is toe te juichen dat het rijk — ook in financieel opzicht — bestuurlijke decentralisatie wil bewerkstelligen naar de gemeenten toe, die zich met stadsvernieuwing bezighouden.
- Niet de middelen, maar de behoeften moeten als beleidsbe- palend worden aangemerkt. Momenteel dekken de midde- len twee derde van de behoeften.
- Nodig is een jaarlijkse procentuele verruiming van de stadsvernieuwingsbegroting (inclusief jaarlijkse bijdragen voor stadsvernieuwingsbouw en vernieuwbouw) die hoger is dan de inflatie en de stijging van de bouwkosten. Om het huidige gat tussen behoeften en middelen binnen tien jaar te dichten, zouden de rijksmiddelen voor stadsvernieu- wing met 25% per jaar moeten stijgen. Dit impliceert een inflatieneutrale stijging van slechts 3% per jaar van de totale begroting voor VRO.
- Aan de stadsvernieuwingsgemeenten worden meerjarige budgetten ter beschikking gesteld, opdat zij meerjaren- plannen kunnen maken en uitvoeren. Voor zover de behoeften nog niet door de middelen zijn ingehaald, worden deze budgetten door de gemeenten zelf voorgefin-ancierd.
- Voorfinanciering vindt plaats onder toezicht van hoger- hand en op basis van degelijke, door de rijksoverheid in overleg met de gemeenten op te stellen randvoorwaarden.