

Stadsvernieuwing en bedrijvigheid in stadsvernieuwingsgebieden

E. C. R. M. KEIJSER* — DRS. J. J. VERSCHOOR**

De stadsvernieuwing stelt hoge eisen aan het planvermogen van gemeentebesturen. Het is uiterst moeilijk de problemen van oude stadswijken op te lossen en tegelijkertijd de kenmerkende verscheidenheid aan activiteiten te handhaven. In dit artikel wordt het stadsvernieuwingsbeleid besproken voor zover dat betrekking heeft op het bedrijfsleven. De auteurs zijn van oordeel dat de huidige rijksregelingen de verbanning van bedrijvigheid uit de stadsvernieuwingsgebieden in de hand werken en daarmee de verschraling van de stedelijke structuur. Zij bepleiten o.a. vervanging van de Beschikking Geldelijke Steun Stadsvernieuwing (de z.g. interim saldoregeling) door een subsidieregeling die niet a priori uitgaat van bedrijfsverplaatsing en onttrekking van de ruimte aan een bedrijfsbestemming.

Inleiding

Stadsvernieuwing is een geïntegreerd proces, zoals uit de definitie in het ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing mo-ge blijken: „stadsvernieuwing is de stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieu-hygiënisch gebied, gericht op behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van stadskernen en daarbij aansluitende stedelijke gebieden, alsmede van andere door dichte bebouwing gekenmerkte centra van maatschappelijk leven”. Deze inspanningen hebben ten doel een stedelijk klimaat te bevorderen, waarin het wonen, het werken, het verkeer en de overige aspecten die bijdragen tot een goed welzijnsniveau, tot hun recht komen. Een logisch gevolg is dat er voor de stadsvernieuwing een beleidsmatige heroriëntatie plaatsvindt op de reeds aanwezige activiteiten in een gebied. Dit vindt zijn weerslag in verbeteringsplannen en bestemmingsplannen (straks beide vervat in een „stadsvernieuwingsplan” indien de ontwerp-Wet op de stadsvernieuwing door het parlement wordt aanvaard).

Stadsvernieuwing is dus niet alleen gericht op herstel en behoud van de stedelijke vormgeving. Stadsvernieuwing zou ook een middel moeten zijn om impulsen te geven aan economische bedrijvigheid en om te komen tot herstructurering van economische activiteiten in de binnenstad, ware het niet dat de beschikbare financiële regelingen van het rijk op het gebied van de stadsvernieuwing deze mogelijkheden frustreren en het accent eenzijdig leggen op het wonen. Stadsvernieuwing blijkt in de praktijk een instrument om bedrijvigheid waar nodig te saneren. Als gevolg daarvan is er geen sprake van een evenwichtige beleidsmatige heroriëntatie op aanwezige activiteiten.

In dit artikel zal deze stelling worden onderbouwd. Wij gaan in op de effecten van de financiële regelingen van voornamelijk het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) in het kader van de Beschikking Geldelijke Steun Stadsvernieuwing 1977 (de zogenaamde interim saldoregeling (ISR), alsmede van de Bijdrageregeling Reconstructie- en Saneringsplannen (de zogenaamde 80%-regeling) en van de Selectieve Investeringsregeling (SIR) op de stedelijke structuur en de werkfunctie in de stadsvernieuwingsgebieden 1). In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de (onzekere) gevolgen van deze regelingen voor het bedrijfsleven.

Interim saldoregeling

In het kader van de interim saldoregeling kunnen de gemeenten in de door de minister van VRO aangewezen stadsvernieuwingsgebieden particuliere bedrijfspanden en -terreinen aankopen. In de regel worden op basis van de ISR met name bedrijven verplaatst die het woonmilieu verstoren. Daarbij kan gedacht worden aan milieuhygiënische factoren (gevaar, lozing en zintuiglijke hinder) en aan ruimtelijke factoren (situering of omvang van het ruimtebeslag van een bedrijf, verkeersaanrekening en oneigenlijk gebruik van de openbare weg t.b.v. opslag of stalling). Daarnaast kan worden gedacht aan stedenbouwkundige redenen.

De aankoopkosten worden in principe volledig door het rijk vergoed. De volgende stap is dat de vrijkomende grond (na sloop van het bedrijfspand) wordt aangewend ten behoeve van de volkshuisvesting, sociaal-culturele voorzieningen of groenvoorzieningen (niet-bedrijfsfuncties). Het uitgangspunt voor de ISR-subsidie is immers dat de bestemming van de betreffende gronden wordt veranderd in een andere dan voor bedrijven. Het gevolg hiervan is dat de door de gemeenten aangekochte bedrijfspanden niet meer kunnen worden gebruikt voor het huisvesten van bedrijven die niet hinderlijk zijn en zich goed verhouden tot het wonen. Er kan derhalve geen „doorstromings”-beleid voor bedrijven gevoerd worden.

Hoewel de gemeenten geen taak hebben voor de huisvesting van bedrijven die past in een wettelijke kader (zoals zij die wel hebben bij de volkshuisvesting) of voor de economische ontwikkeling in het algemeen, hebben wij op dit terrein ons

* Werkzaam bij de gemeente Leiden op de afdeling Economische Aangelegenheden en Bedrijven.

** Tot voor kort werkzaam bij de gemeente Leiden, afdeling Economische Aangelegenheden en Bedrijven en thans werkzaam bij de Provinciale Planologische Dienst van de provincie Zuid-Holland. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1) In dit artikel zal niet afzonderlijk worden ingegaan op de Bijdrageregeling Reconstructie- en Saneringsplannen (80%-regeling), omdat deze regeling wat betreft de in dit artikel beschreven gevolgen voor de stadsvernieuwing en het gemeentelijk beleid, vergelijkbaar is met de interim saldoregeling (100%-regeling).

inziens wel een eigen verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid kunnen gemeenten echter moeilijk waarmaken gezien de huidige systematiek van de interim saldoregeling.

Wet selectieve investeringsregeling

De SIR kent een heffing op investeringen binnen het zogenaamde SIR-gebied. Deze heffing is 13% voor nieuwe bedrijfsgebouwen indien en voor zover de bouwkosten hoger zijn dan f. 250.000. De SIR-heffing verhoogt als zodanig de bouwkosten en is bedoeld om de economische activiteiten beter te spreiden over het land.

In de wet wordt onder andere ingegaan op de problematiek van bedrijfsverplaatsingen in het kader van de stadsvernieuwing. Voor dit soort bedrijfsverplaatsingen zijn er mogelijkheden voor vrijstelling van de SIR-heffing in de wet opgenomen die in de praktijk te beperkt of niet toepasbaar blijken te zijn. Om voor een vrijstelling van de SIR-heffing in aanmerking te komen moet er sprake zijn van een bedrijf dat gevestigd is in een door de minister van VRO aangewezen stadsvernieuwinggebied of in een naar zijn oordeel daaraan gelijk te stellen gebied. Tevens moet het bedrijfspand dat verlaten wordt, een andere bestemming / functie krijgen. In het algemeen geldt dat deze bestemmingsverandering alleen te realiseren is indien de gemeenten in de transactie betrokken zijn (via bestemmingsplannen).

Afgezien is hier van de vrijstellingsmogelijkheid indien er sprake is van bouwen in een aangewezen stadsvernieuwinggebied en van een onherroepelijk goedgekeurd bestemmingsplan. Deze combinatie doet zich niet of nauwelijks voor.

De SIR heeft uit economisch gezichtspunt vijf nadelige consequenties. In de eerste plaats kan de bestemmingswijziging van het bedrijfspand een oneigenlijk middel worden om een bedrijf in aanmerking te doen komen voor een vrijstelling van de SIR-heffing.

Ten tweede maakt de beperking van de vrijstellingsmogelijkheid tot de aangewezen stadsvernieuwinggebieden het voor de gemeente moeilijker om een bedrijf te verplaatsen uit een nog niet aangewezen stadsvernieuwinggebied, omdat in dat geval wel SIR-heffing door het bedrijf is verschuldigd. Een actief verplaatsingsbeleid van de gemeente en het anticiperen op de situatie wordt dan ernstig bemoeilijkt.

Ten derde is een bedrijf dat zich op eigen initiatief wil verplaatsen vanuit een stadsvernieuwinggebied (bij voorbeeld vanwege een noodzakelijke uitbreiding) en zijn pand aanbiedt op de vrije markt, wel de SIR-heffing verschuldigd. Dit kan leiden tot een ongelijke behandeling van bedrijven. Bovendien kan dit leiden tot verlies van werkgelegenheid, indien laatstbedoeld bedrijf zich verplaatst naar een gebied waar een extra ruimtelijke-ordeningstoelage verkregen kan worden in het kader van de Wet op de investeringsrekening. Overigens geldt dit laatste voor alle bedrijven die zich verplaatsen, al of niet met bemoeienis van de gemeente.

In de vierde plaats is er sprake van een ongelijke behandeling in het geval van te verplaatsen bedrijven die gevestigd zijn in huurpanden. Ook deze bedrijven komen in principe niet in aanmerking voor een vrijstelling van de SIR-heffing wanneer zij in eigendom nieuw gaan bouwen.

Ten slotte moet het late tijdstip worden genoemd waarop een beslissing wordt genomen over een aangevraagde vrijstelling van de SIR-heffing. Door de koppeling van de wet aan de belastingwetgeving ligt de beslissing bij de belastinginspectie. Aangezien deze beslissing eerst laat bekend zal zijn (vaak na realisatie van de nieuwbouw) is er sprake van grote onzekerheid voor de betrokken ondernemer. In deze periode van onzekerheid dient men rekening te houden met een extra beslag op de liquide middelen, hetgeen uiteraard kosten met zich meebrengt.

Het wekt overigens onze verbazing dat de detailhandel wel vrijgesteld is van een SIR-heffing, terwijl er in de meeste

stadsvernieuwinggebieden sprake is van een teveel aan winkels (overbewikeling) en er juist een tekort is aan mogelijkheden voor kleine bedrijven.

Stedelijke structuur

De hiervoor geschetste rijksregelingen (interim saldoregeling, de 80%-regeling en Selectieve Investeringsregeling) hebben één gemeenschappelijk kenmerk: als gevolg van de verplichte bestemmingswijziging van bedrijfspanden treedt er een consequente, stelselmatige vermindering op van bedrijfsvloeroppervlakte in de stadsvernieuwinggebieden. Deze ontwikkeling heeft ongewenste gevolgen:

1. het aanbod van bedrijfspanden neemt af;
2. de gemeente kan aangekochte bedrijfspanden of delen daarvan niet aanwenden voor huisvesting van andere bedrijven of herhuisvesting van bedrijven, die niet hinderlijk zijn maar om een andere reden niet kunnen worden gehandhaafd op hun huidige vestigingsplaats (doorstromingsbeleid);
3. de aanleg van (dure) bedrijfsterreinen is nodig om te verplaatsen bedrijven een alternatief te bieden;
4. er wordt afbreuk gedaan aan het voorzieningenniveau in de stad en met name aan de stedelijke structuur van functies. Dit laatste omdat op langere termijn de werkfunctie steeds meer gescheiden wordt van de overige functies. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de verscheidenheid van functies die juist het kenmerk is van de binnenstad;
5. het gevaar bestaat dat na enige jaren liquidatie van bedrijven plaatsvindt als gevolg van te hoge huisvestingslasten. De van de gemeente ontvangen vergoedingen voor de verplaatsing zijn namelijk gebaseerd op de vorige (oudbouw)situatie. De nieuwbouw zal vaak ruimer van opzet moeten zijn (denk bij voorbeeld aan transportondernemingen die auto's op eigen terrein moeten stallen.)

De mogelijkheden voor vervangende bedrijfshuisvesting op stadsniveau worden minder en daarmee de ontstaansmogelijkheden voor nieuwe, beginnende bedrijven. Verminderde ontwikkelingsmogelijkheden in het algemeen kunnen een verschraling inhouden van de dynamiek in de stedelijke economische bedrijvigheid, omdat in de keten van producerende en dienstverlenende bedrijven nieuwe, jonge bedrijven onmisbaar zijn. Aangezien de vraag naar bedrijfshuisvesting wordt bepaald door zowel te verplaatsen als nieuw te vestigen bedrijven, gaat er bij een afnemend aanbod van bestaande bedrijfshuisvestingsmogelijkheden een prijsverhogend effect uit op de onroerend-goedprijzen van de overblijvende bedrijfspanden.

Dit effect wordt nog versterkt door de stadsvernieuwingproces dat zich voltrekt in de volkshuisvestingsfeer, met name de renovatie van woningen. Door de grootscheepse aanpak van de stadsvernieuwing in samenhang met de beschikbare financiële regelingen op het terrein van de volkshuisvesting (o.a. woningverbetering) is er een stijging van de onroerend-goedprijzen van woningen waarneembaar (minimaal met de waarde van de gepleegde investeringen). Deze ontwikkeling is een rem op de verandering van de woonfunctie van een pand in een niet-woonfunctie, aangezien eigenaren van onroerend goed op grond van economische motieven een afweging zullen maken tussen het soort gebruik van een pand.

Omgekeerd liggen de mogelijkheden om een pand, dat een bedrijfs- of opslagfunctie heeft, om te vormen tot woning binnen bereik door de bovengenoemde regelingen van VRO. Deze „omvorming” heeft door de verbeterde bouwtechnische en stedebouwkundige status van het pand een waardevermeerdering van dat pand tot gevolg. Op grond daarvan zal de betrokken eigenaar een afweging maken met betrekking tot het soort gebruik of de bestemming van het betreffende pand.

De conclusie is dat de huisvestingsmogelijkheden voor bedrijven in de stad(svernieuwingsgebieden) schaars worden, en dat veroorzaakt, zoals uiteengezet, een prijsverhogend effect voor de overblijvende bedrijfspanden. Voor in een huurpand gevestigde bedrijven kan dit leiden tot hoge(re) huisvestingslasten, voor nieuwe bedrijven tot een drempel om te starten. Het onderkennen van deze ontwikkelingen is van groot belang, omdat in de totale produktiestructuur de kleinere ambachtelijke en klein-industriële bedrijven een belangrijke schakel vormen in het geheel van relaties tussen bedrijven, de werkgelegenheid en de verzorging in het algemeen. Voorkomen moet worden dat goedkope huisvesting geheel verdwijnt, omdat met het verlies daarvan de dynamiek van de gehele bedrijvigheid en werkgelegenheid in gevaar kan komen.

De positie van het bedrijfsleven

In het stadsvernieuwingsproces zijn het verbeteringsplan en het bestemmingsplan belangrijke instrumenten. Het verbeteringsplan is een op uitvoering gericht plan, dat pas uitgevoerd kan worden nadat het rijk zijn goedkeuring eraan hecht (goedkeuringstermijn kent geen tijdslimiet) en de financiële middelen (werkkapitaal) ter beschikking stelt. Het verbeteringsplan schetst de toekomstige ruimtelijke structuur van een plangebied; wat de bedrijven betreft geeft het plan aan welke bedrijven weg moeten en dus door de gemeenten voor verwerving moeten worden benaderd. Het verbeteringsplan is niet juridisch bindend voor de burger en de overheid; het bestemmingsplan is dat wél.

Dit brengt ons bij het eerste probleem. Veelal komt het bestemmingsplan tot stand nadat het verbeteringsplan gereedgekomen is. Het beleid dat in laatstgenoemd plan is neergelegd (toekomstige ruimtelijke structuur) wordt juridisch „vertaald” in het bestemmingsplan. Volgens het verbeteringsplan te verplaatsen bedrijven worden in het bestemmingsplan wegbestemd. Door het in de tijd niet gelijklopen van de beide planprocedures ontstaat grote onzekerheid voor de bedrijven die volgens het verbeteringsplan moeten worden verplaatst. Immers, vanaf het moment dat het verbeteringsplan gereedgekomen is en gebleken is welke bedrijven moeten verhuizen, is het wachten op de goedkeuring van het verbeteringsplan door de minister van VRO, hetgeen minimaal een jaar duurt. Te verplaatsen bedrijven zullen vanaf dat moment niet meer investeren, noch vacatures opvullen. Inmiddels is de gemeente begonnen aan het ontwerp-bestemmingsplan, waarin wordt uitgegaan van het in het verbeteringsplan neergelegde beleid ten aanzien van de bedrijfsverplaatsingen. Als het verbeteringsplan is goedgekeurd (en de financiële middelen beschikbaar zijn gesteld) zullen de gemeenten de te verplaatsen bedrijven kunnen benaderen voor onderhandelingen. Niet met alle bedrijven tegelijk, maar eerst met de urgentste.

Dit brengt ons bij het tweede probleem: de hoogte van de verwervingskosten. De financiële middelen die het Ministerie van VRO in het kader van de ISR ter beschikking stelt voor de verwerving van (o.a.) bedrijfspanden, zijn gebaseerd op taakstellende normbedragen per m² te verwerven oppervlakte. Deze normbedragen bevatten weinig werkelijkheidswaarde, omdat zij afhankelijk gesteld worden van het volkshuisvestingsbelang; daardoor missen zij elke relatie met de bedragen zoals die tot stand komen op de vrije markt of bij gedwongen onteigening. Door het hanteren van normbedragen ontstaat dan ook een zeer onzekere situatie voor het bedrijfsleven. Stel, dat de gemeente een principe-overeenkomst heeft bereikt met een bedrijf over de aankoop van het te verlaten pand tegen een bedrag dat hoger is dan op basis van de normbedragen. Als VRO niet akkoord gaat met het overeengekomen aankoopbedrag kan de gemeente twee dingen doen:

- de onderhandelingen met het bedrijf voortzetten met het doel om tot een lagere prijs te komen. Hierbij loopt de gemeente het risico dat de onderhandelingen afbreken. Ook het bedrijf is dan de dupe;
- toch de transactie afronden op basis van het in principe overeengekomen bedrag. De gemeente moet in dit geval het gedeelte van de financiële tegemoetkoming dat uitgaat boven het „genormeerde” deel (dat VRO vergoedt), voor haar rekening nemen. Het bedrijf is daarmee uit de onzekerheid. Onzekerheid gaat thans ontstaan voor de te verplaatsen bedrijven die pas in een later stadium aan de beurt zijn. Indien ook in die gevallen een beslag moet worden gelegd op de eigen financiële middelen als aanvulling op de genormeerde verwervingskostenvergoeding van VRO, is de financiële positie van de gemeente zelf op een gegeven tijdstip bepalend voor het al dan niet starten of doorgaan van onderhandelingen over een bedrijfsverplaatsing. Het laat zich raden dat dit tijdstip voor artikel 12-gemeenten niet ver in de toekomst ligt, integendeel. Het voorgaande schept grote onzekerheid voor de bedrijven die niet als eerste worden benaderd.

Bovenstaande onzekerheden hebben grote consequenties voor de continuïteit van de betrokken bedrijven. Er wordt niet meer geïnvesteerd; er kan ter plaatse niet meer worden uitgebreid (panden zijn wegbestemd; slechts de overgangsbepalingen zijn van toepassing). Kortom: arbeidsplaatsen komen in gevaar. De kans is bovendien groot dat bewoners van stadsvernieuwingswijken, die er van uitgaan dat de verplaatsing van de bedrijven geregeld was, de oorzaak van de afbreking van onderhandelingen (en de vertraging in het stadsvernieuwingsproces) niet bij het Ministerie van VRO

zoeken, maar bij de bedrijven of het stadsbestuur. Het is dan ook niet denkbeeldig dat wijkbewoners een vijandige houding aannemen tegenover de bedrijven.

Bestemmingsplan-technisch betekent dit ons inziens dat bedrijven die voorlopig niet of in het geheel niet aan de beurt komen voor verplaatsing omdat de middelen ontbreken, worden gelegaliseerd in het bestemmingsplan. Dit kan door de betreffende bedrijfspanden zowel een woon- als een bedrijfsbestemming te geven of via het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid waarmee de bedrijfsbestemming later desgewenst kan worden gewijzigd in een woonbestemming. Na verwerving kan de gemeente, indien nodig, dan zelf de andere bestemming realiseren. Voor bestaande bestemmingsplannen dient in deze gevallen het bestemmingsplan te worden gewijzigd om alsnog enige flexibiliteit voor het bedrijf te krijgen. Het hangt met name af van de mate waarin gemeenten zich mede verantwoordelijk voelen voor de stedelijke economie en de werkgelegenheidsontwikkeling of zij daartoe de (politieke) wil zullen opbrengen.

De positie van het gemeentelijk economisch beleid

Zoals in het voorgaande is uiteengezet, kan een te verplaatsten bedrijf volledig schadeloos worden gesteld op het kader van de ISR en de 80%-regeling, indien het te verlaten bedrijfspand een niet-bedrijfsbestemming krijgt. Met deze clausulering worden de belangen gediend van de belangrijkste subsidiënt: het Ministerie van VRO. Het betreffende bedrijf komt dan tevens in aanmerking voor een vrijstelling van de SIR-heffing. Beide zaken leiden tot een stelselmatige vermindering van bedrijfsvloeroppervlakte in de (binnen)stad. Deze regelingen oefenen, wat men zou kunnen noemen een „subsidie-terreur” uit, waaronder met name het gemeentelijk economisch beleid lijdt. Ten aanzien van de plaats van de stedelijke economie in het gemeentelijk beleid, is er namelijk sprake van een ernstig dilemma.

Eenzijds moet de bovenbedoelde bestemmingsverandering ongewenst worden geacht gezien de doelstellingen van het economisch beleid van de gemeenten, omdat:

— er geen autonoom economisch beleid kan worden gevoerd;

- er arbeidsplaatsen in het geding zijn;
- de werkfunctie steeds meer gescheiden wordt van de woonfunctie, hetgeen leidt tot monotonie en ook tot hogere vervoerskosten;
- de stedelijke structuur van functies (en daarmee het voorzieningenniveau) wordt aangetast;
- het gevaar bestaat dat het wegtrekken van bedrijven uit de oude woongebieden leidt tot werkloosheid voor kansarme groepen;
- de werkgelegenheid op langere termijn gevaar loopt, omdat voor sommige verplaatste bedrijven de huisvestingslasten op de nieuwbouwlocatie te hoog zijn.

Anderzijds maakt de subsidietechniek van de ISR het mogelijk (en aantrekkelijk) steeds meer uit te gaan van een totale woonconceptie. Aangezien de wegbestemde en te verplaatsen bedrijven daardoor in aanmerking komen voor alle schadeloosstellingen die de Onteigeningswet kent, worden de gemeentelijke beleidsvoorbereiders gedwongen ermee in te stemmen dat bedrijven worden wegbestemd juist vanwege het financiële voordeel dat het wegbestemmen heeft voor het betreffende bedrijf. Immers, bij een genuanceerd stadsvernieuwingsbeleid wordt de kans op een financiële bijdrage van VRO kleiner.

Resumerend kan over de gevolgen van de huidige toepassing van de interim saldoregeling het volgende worden gesteld:

- a. de gehanteerde subsidietechniek leidt tot een stedenbouwkundige structuur, waarin de werkfunctie steeds meer wordt gescheiden van de woonfunctie. Het ISR doet daarmee afbreuk aan de verscheidenheid van functies, die juist het kenmerk is van de binnenstad;
- b. de gehanteerde subsidietechniek frustreert het bedrijfsleven door de onzekere situatie die ontstaat en daarmee indirect de werkgelegenheid;
- c. de gehanteerde subsidietechniek leidt ertoe dat in het (financiële) belang van het betreffende bedrijf gekozen moet worden voor het wegbestemmen van dat bedrijf in het bestemmingsplan;
- d. de gehanteerde subsidietechniek leidt tot meer verplaatsingen (en derhalve tot een grotere behoefte aan nieuwe bedrijfsterreinen) dan strikt noodzakelijk;
- e. de gehanteerde subsidietechniek leidt tot hogere kosten

dan een genuanceerde benadering die zoveel mogelijk uitgaat van handhaving van (niet-hinderlijke) bedrijven en van functiemenging en leidt tevens tot niet noodzakelijke kapitaalvernietiging. Dit zal hieronder d.m.v. een aantal voorbeelden duidelijk gemaakt worden.

Beleidsuggesties

Een van de belangrijkste conclusies moet o.i. zijn dat er dringend behoefte is aan een financiële regeling die een planmatige en evenwichtige benadering van de bedrijvigheid in stadsvernieuwingsgebieden mogelijk maakt. Het zou mogelijk moeten zijn dat (delen van) vrijkomende bedrijfsruimten als gevolg van de noodzakelijke verplaatsing van storende of hinderlijke bedrijven weer bestemd worden voor andere bedrijfsdoeleinden.

Een beter subsidiesysteem kan meer mogelijkheden bieden voor het behoud van een zekere mate van functiemenging en kan goedkoper zijn voor het rijk (zie onderstaande voorbeelden). Een dergelijk systeem stelt bovendien de gemeenten in staat een doorstromingsbeleid voor bedrijven te voeren. In vrijkomende bedrijfspanden zouden b.v. niet-hinderlijke bedrijven kunnen worden gevestigd die elders in de stad om planologische of stedenbouwkundige redenen niet gehandhaafd kunnen worden of die uit bedrijfseconomische noodzaak (b.v. ruimtenood) alternatieve huisvesting behoeven. Het woonmilieu wordt door bedrijfsverplaatsingen als hierboven bedoeld ook verbeterd, terwijl er geringe maatschappelijke kosten mee zijn gemoeid. Er moeten dan ook adequate subsidieregelingen voor bedrijven komen in de object sfeer, evenals dat in de volkshuisvestingssector het geval is, d.w.z. financiële mogelijkheden om bedrijfspanden op te knappen of te verbeteren. De bestaande mogelijkheden (Kaderregeling Steun Bedrijven Stadsvernieuwing) zijn zo gering en zo slecht gestructureerd, dat er geen sprake is van een tegenwicht voor de wel planmatige aanpak van verbetering van het woonmilieu.

Stel dat een gemeente een (grootschalig) bedrijf wenst te verplaatsen om milieu- en/of stedenbouwkundige redenen. Het bedrijfsterrein of -pand dient dan in zijn totaliteit te worden aangekocht. Zoals reeds opgemerkt, zal er in de praktijk om subsidie-technische redenen en voor de zekerheid en het belang van het betrokken bedrijf uitgegaan moeten worden van een uitsluitende woonbestemming. Dit brengt tevens de sloop van het gebouw met zich. Stel dat de oppervlakte 960 m² is, de verwervingskosten f. 700 per m² bedragen (inclusief mogelijke WIR-premie) en acht woningen worden gebouwd op dezelfde plaats (gemiddelde kavelprijs f. 16.000), dan ontstaat de volgende financiële situatie:

kosten:	
verwerving: 960 m ² à f. 700	f. 672.000
sloopkosten	<u>f. 200.000</u>
	f. 872.000
opbrengsten:	
grondopbrengst 8 woningen	f. 128.000
tekort (vergoeding ISR)	<u>f. 744.000</u>
	f. 872.000

Het nadelig saldo van de transactie van f. 744.000 zou (volgens de bestaande richtlijnen van de ISR) in principe voor 100% vergoed worden door het Ministerie van VRO. De reële verwervingsprijs wijkt echter af van de door het rijk gehanteerde norm.

Stel dat functiemenging mogelijk zou zijn. Bij voorbeeld kan gedacht worden aan gedeeltelijke sloop van het bedrijfspand, waarbij de helft van het grondoppervlak een woonfunctie krijgt en de andere helft een bedrijfsfunctie behoudt. Dan ontstaat de volgende financiële situatie:

kosten	
verwerving: 960 m ² à f. 700	f. 672.000
sloopkosten (de helft)	f. 100.000
hogere verwerving t.g.v. SIR-heffing	<u>f. 11.000</u>
	f. 783.000
opbrengsten:	
grondopbrengst 4 woningen	f. 64.000
verkoop bedrijfsgedeelte (grond plus opstallen) 480 m ² à f. 400	f. 192.000
tekort (vergoeding ISR)	<u>f. 527.000</u>
	f. 783.000

De conclusie luidt dat het principe van de functiemenging aanzienlijk goedkoper kan uitkomen dan de huidige interim saldoregeling. In dit rekenvoorbeeld resulteert een vermindering van de benodigde rijksbijdrage uit de ISR met bijna 30%! Er zijn uiteraard nog andere alternatieven denkbaar. Bij volledige sloop van het bedrijfspand gevolgd door nieuwbouw met functiemenging (helft bedrijven, helft woningen), komt het nadelig saldo voor het rijk uit op ca. f. 700.000. Een andere mogelijkheid is verplaatsing van het hinderlijke bedrijf gevolgd door heruitgifte van de bedrijfsgebouwen aan bedrijven die passen in de woonomgeving. In dit geval bedraagt het nadelig saldo voor het rijk ca. f. 340.000. Bij dit alternatief kan een besparing worden bereikt in de rijksbijdrage van 54%.

Het blijkt dat een genuanceerdere benadering minder kost en tot een betere functiemenging leidt, terwijl het voordeel dat het oorspronkelijke, hinderlijke bedrijf is verplaatst, wordt behouden. In alle varianten zijn de benodigde rijksbijdragen lager dan thans volgens de ISR het geval is (variërend van 6 tot 54% minder subsidie). De gemeente heeft greep op te vestigen bedrijven via de tegenwoordig vaak toegepaste Staat van Inrichtingen, die door steeds meer gemeenten aan het bestemmingsplan worden gekoppeld. Daardoor is toekomstige hinder van bedrijven uit te sluiten. Bovendien heeft de gemeente zelf invloed op de aard van nieuw te vestigen bedrijven bij de heruitgifte van vrijgekomen bedrijfspanden of -terreinen.

In de in maart 1981 uitgebrachte *Nota over de stads- en dorpsvernieuwing* van het Ministerie van VRO wordt het totale bedrag in de 14 ISR-gemeenten voor verwervingen tot 1990 geraamd op bijna f. 3,5 mrd. Een belangrijk deel hiervan is toe te rekenen aan verwervingen van bedrijven. Hierop is een besparing mogelijk van 10 à 25%. Een globale berekening leert dat een besparing van f. 350 mln. tot f. 500 mln. haalbaar lijkt indien zoveel mogelijk uitgegaan wordt van een handhaving van de bestaande bedrijfsbebouwing en daarmee van een zo groot mogelijke menging van functies.

Afsluitend kunnen wij opmerken dat een benadering die meer oog heeft voor de bedrijvigheid ten aanzien van zowel ISR als SIR, niet alleen de werkgelegenheid ten goede komt, doch ook een aanzienlijke besparing op de kosten van stadsvernieuwing met zich brengt, onder handhaving van een van de belangrijkste uitgangspunten van de stadsvernieuwing, te weten de verbetering van de woonomgeving. Ten aanzien van de SIR pleiten wij voor afschaffing van deze regeling. Zolang hiervan geen sprake is bepleiten wij een toepassing van de SIR waarbij *binnen* landsgebieden een gedifferentieerd en selectief investeringsbeleid kan worden gevoerd ten gunste van de stedelijke (werkgelegenheids)gebieden in plaats van *tussen* verschillende landsgebieden, zoals thans het geval is. Op die wijze kan er binnen een verstedelijkt gebied of landsdeel een evenwichtig ruimtelijk-economisch beleid op het gebied van de stadsvernieuwing gevoerd worden.

E. C. R. M. Keijser
J. J. Verschoor