

L.A. DE KLERK (RED)

STADS- VERNIEUWING IN ROTTERDAM

PLANOLOGISCHE VERKENNINGEN

VUGA

In de serie '*Planologische verkenningen*' is reeds verschenen:

Regeling en ontregeling in de lokale demokratie
A. F. A. Korsten

Binnenkort verschijnt:
Beschermd stads- en dorpsgezichten
mr. A. Ch. Fortgens

Nieuwe titels zijn in voorbereiding

Stadsvernieuwing in Rotterdam

deel 2 uit de serie '*Planologische verkenningen*'

drs J. G. van der Ploeg
drs A. Liedorp
W. A. van Es, arch. HBO
drs H. W. van de Rijt

drs L. A. de Klerk, eindredactie

1982 VUGA-UITGEVERIJ 'S-GRAVENHAGE

De redactie van de serie '*Planologische verkenningen*' bestaat uit:

prof. mr. W. Brussaard
prof. dr. A. Faludi
drs. J. L. Gortworst
dr. N. J. M. Nelissen
ir. J. v.d. Schaar
drs. F. A. van Vught

Inhoudsopgave

Voorwoord

1	<i>Naar een stadsvernieuwingsbeleid</i> (drs. J. G. van der Ploeg)	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Stadsvernieuwing in Rotterdam 1950-1970	3
1.3	Keerpunt '74: stadsvernieuwing wordt prioriteit nummer één	8
1.4	Van politieke prioriteit naar concreet beleid	12
1.5	Uitvoeringsproblemen	13
1.5.1	Eigendomsverhoudingen en de aankoopactie	13
1.5.2	Het aanschrijvingsbeleid	16
1.5.3	De wijkgebonden corporatie	17
1.5.4	Vernieuwing en deconcentratie van het ambtelijk apparaat	18
1.5.5	Bedrijvigheid en stadsvernieuwing	20
1.6	Voorwaarden voor continuïteit in de jaren tachtig	21
1.6.1	Het falen van de rijksoverheid	21
1.6.2	Het grote knelpunt: de betaalbaarheid	24
1.6.3	Wat er moet gebeuren	26
1.7	Somber toekomstperspectief?	31
2	<i>Stadsvernieuwing en democratisering</i> (drs. A. Liedorp)	33
2.1	Inleiding	33
2.2	Ontstaansgeschiedenis van de VOS	34
2.2.1	Ambtelijk rapport maart 1972	36
2.2.2	Rapport PvdA-fractie, oktober 1972	37
2.2.3	De verschillen tussen beide voorstellen	38

© 1982 VUGA bv, 's-Gravenhage

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door
middel van druk, fotocopie, microfilm, geluidsband, elektronisch of op welke an-
dere wijze ook en evenmin in een retrieval-systeem worden opgeslagen zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor alle kwesties inzake het reproduceren van gedeelten uit dit werk wende
men zich tot de uitgever.

Omslagontwerp: IJsbrand van Leeuwen gvn, Groningen

Omslagfoto: Marco de Nood

ISBN 90 6095 409 2

2.2.4 Ambtelijk rapport december 1972	38	4.1.1 Tijd en geld	110
2.2.5 De VOS als compromis	41	4.1.2 Kosten van nieuwbouw	112
2.3 De VOS: conflictverhulling of conflictoplossing?	43	4.1.3 Kosten van renovatie op hoog niveau	113
2.3.1 Wat niet werd opgelost	43	4.1.4 Kosten van renovatie op laag niveau	114
2.3.2 De eisen van de oude wijken	45	4.1.5 Totaaloverzicht	114
2.4 De VOS en de democratisering	48	4.2 Wat krijg je ervoor terug?	114
2.5 Toetsing democratiseringsmodel aan de theorie	51	4.3 Beleidsalternatieven	116
2.5.1 Democratisering op gemeentelijk niveau: de theorie van de territoriale decentralisatie	53	4.3.1 Decentralisatie van de subsidies tot aan de gemeente	116
2.5.2 Territoriale decentralisatie in de praktijk	58	4.3.2 Decentralisatie van de subsidies tot aan de wijkgebonden corporatie	118
2.6 Vergelijking van twee democratiseringsmodellen	62	4.3.3 Decentralisatie van de subsidies tot aan de bewoner	120
2.6.1 Basisdemocratie, een bruikbaar alternatief?	64	4.4 Proefnemingen op kleine schaal	121
2.6.2 'Inpraak-CAO's' tegenover overdracht van bevoegdheden	65	4.4.1 Rotterdam krijgt 10% ter vrije besteding	121
2.6.3 De rol van de bureaucratie	66	4.4.2 Een wijk krijgt haar eigen budget	123
2.7 Conclusies	68	4.4.3 Bewoners krijgen een eigen budget	124
 		4.4.4 Blijft het bij de aanpak van één op de drie slechte woningen?	125
3 <i>Over het nut van een bestemmingsplan</i> (W. A. van Es, architect HBO)	72	5 <i>Een gewone wijk voor gewone mensen?</i>	126
3.1 Inleiding	72	5.1 Inleiding	126
3.2 Het bestemmingsplan als strategisch instrument	73	5.2 Het ideaal van een evenwichtige bevolkingssamenstelling	128
3.2.1 De werkwijze	73	5.2.1 Historische aanzetten	128
3.2.2 Argumenten om een bestemmingsplan te maken	78	5.2.2 Doelstellingen van een gemengde bevolkingsopbouw	130
3.2.3 Eindplan versus aanpasbaar plan	80	5.2.3 Kanttekeningen	135
3.2.4 Maatschappelijk draagvlak	81	5.3 De beleidsplannen voor de stadsvernieuwingswijken	140
3.3 Naar een bestemmingsplan voor het Oude Noorden – rest	82	5.3.1 De randvoorwaarden	140
3.3.1 Het Oude Noorden	82	5.3.2 De doelstellingen	144
3.3.2 Voorgeschiedenis	84	5.4 Achtergronden van het beleid	149
3.3.3 Werkwijze en overlegstructuur	86	5.5 Bevolkingsontwikkeling en woningbouw	160
3.3.4 De stap van aanwijzingsplan naar herindelingsplan	90	5.5.1 Algemeen 1965-1980	160
3.4 Het herindelingsplan	96	5.5.2 De immigranten	166
3.5 Uitvoeringsplannen	99	5.5.3 Overloopcapaciteit en woningvoorraad	170
3.6 Slot	107	5.5.4 Evaluatie van doelstellingen: wie betrok een nieuwe woning?	171
 		5.6 Conclusies	175
4 <i>Wat kost stadsvernieuwing en wat krijg je er voor terug?</i>	108	 <i>De auteurs</i>	184
4.1 Wat kost stadsvernieuwing?	108		

Voorwoord

Oude stadswijken zijn jarenlang het slachtoffer geweest van politieke desinteresse, verwaarlozing van woningbezit, grootscheepse doorbraakplannen, meestal niet uitgevoerd, speculatie en verpaupering. Tienduizenden mensen zijn er dan ook in de loop der jaren weggetrokken. Na decennia van vruchtelos gesprek over sanering is in Rotterdam in 1974 door het PvdA meerderheidscollege de verbetering en vernieuwing van de oude wijken tot prioriteit nummer één verklaard. Sanering wordt stadsvernieuwing. Rotterdamse eerste wethouder Stadsvernieuwing, J. G. van der Ploeg, zet in het eerste hoofdstuk uiteen hoe het nieuwe beleid tot stand is gekomen, wat de voornaamste doeleinden ervan zijn en welke problemen overwonnen moesten en moeten worden. Kenmerkend voor het Rotterdamse stadsvernieuwingsbeleid zijn onder meer: bouwen voor-de-buurt, een sterk gedecentraliseerde organisatie van plannenvoorbereiding en -uitvoering, aanpassing van de ambtelijke organisatie aan de nieuwe werkwijze en een begin van socialisering van het woningbezit.

In hoofdstuk 2 volgt een beschouwing van A. Liedorp over democratisering als doel van het stadsvernieuwingsbeleid. Hij laat zien dat de Verordening Organisatie Stadsvernieuwing (VOS) als compromis van krachten en tegenkrachten meer niet regelt dan wel. De beschouwing mondt uit in een vergelijking van democratisering op basis van belangenbehartiging zoals deze in de stadsvernieuwingswijken functioneert met democratisering op basis van belangstelling, waarop het deelgemeenteradenbestel is gebouwd.

In Rotterdam worden stadsvernieuwingsplannen opgesteld door projectgroepen, waarin bewoners vertegenwoordigd zijn. Er wordt in de wijken zelf gewerkt. W. A. van Es schetst in hoofdstuk 3 hoe het herindelingsplan voor het Oude Noorden tot stand is gekomen

en welke invloed de bewoners erop hebben uitgeoefend. Het herindelingsplan, dat het ontwerp bestemmingsplan voorafgaat, wordt gekenmerkt door de combinatie van uitvoerbaarheid binnen een tijdsbestek van 10 jaar en een voldoende maatschappelijk draagvlak. Doel van het planproces is een bestemmingsplan, door bewoners beschouwd als de noodzakelijke, officiële vaststelling van het resultaat van hun inspraak en medezeggenschap.

Uitgaande van tot nu toe opgedane ervaringen berekent H. W. van de Rijt in hoofdstuk 4 de kosten van stadsvernieuwing. Investeringenkosten en exploitatiekosten worden onder één noemer gebracht en herleid tot de maandelijkse kosten van een nieuwe of verbeterde woning. Bezigheid wordt welk deel van de kosten de bewoners dragen en welke delen de gemeente en het Rijk. Vervolgens worden enige alternatieven aangereikt ter stimulering van de discussie over decentralisatie van de besluitvorming. Het verstuurt gaat decentralisatie tot aan de bewoner die een gegeven bedrag, dat is afgeleid van de eerder gepresenteerde kostenberekening, geheel naar eigen inzicht mag aanwenden voor de verbetering van zijn woonomstandigheden.

Hoofdstuk 5 van de hand van ondergetekende handelt over de bevolkingssamenstelling. Naast bouwen-voor-de-buurt wordt er in Rotterdamse stadsvernieuwingsplannen ook gepleit voor een minder onevenwichtige bevolkingsopbouw. Men baseert zich daarbij niet op de bekende theorieën over een sociaal gemengde bevolkingsopbouw. De doelstellingen beperken zich tot demografische en etnische aspecten van de bevolkingsopbouw. Door de relatieve concentraties van immigranten in de oude wijken is een geheel nieuwe dimensie toegevoegd aan de discussies. Op de analyse van de doelstellingen en hun achtergronden volgt een beknopte evaluatie aan de hand van recente cijfers. Geconcludeerd wordt dat de doelstellingen tot dusverre zijn gerealiseerd in de opgeleverde nieuwbouw en renovatiecomplexen, maar dat de tegenstrijdigheid van bouwen-voor-de-buurt en wijziging van de bevolkingssamenstelling op korte termijn nieuwe beleidskeuzes vergt.

Dit boek van de wethouder Stadsvernieuwing en vier van zijn ambtelijke medewerkers, pretendeert geen totaalbeeld te geven van het Rotterdamse stadsvernieuwingsbeleid. Onderwerpen waarover in de afgelopen jaren meerdere publikaties zijn versche-

nen, zoals de organisatie, de rol van bewonersorganisaties en de aankoopactie worden slechts aangestipt. De nadruk valt op een aantal thema's die in Rotterdam en in andere steden volop in discussie zijn.

Rest mij te vermelden dat alle bijdragen op persoonlijke titel zijn geschreven.

Rotterdam, najaar 1981

L. A. de Klerk.

1 Naar een stadsvernieuwingsbeleid

(J. G. van der Ploeg)

1.1 Inleiding

Steden komen niet vanzelf en blijven er niet vanzelf. Ze zijn gebouwd en niet spontaan door de natuur geschapen. We kunnen niet de steden aan hun ‘natuurlijke’ lot overlaten. Doen we dat wel – en dat hebben wij al vele tientallen jaren gedaan – dan dreigen verval en verpaupering en misschien op den duur zelfs ondergang. De gedachte dat de natuur zichzelf zou herstellen mag opgaan voor het planten- en dierenrijk, maar voor de mens en voor de samenleving is er zelden natuurlijk evenwichtsherstel.

De mens is bij uitstek een wezen dat drastisch in de natuur ingrijpt. Soms ten kwade, doch heel vaak ten goede. Maar het gebeurt ook nogal eens, dat de mens scheppingen tot stand brengt waarvan hij de draagwijdte (nog) niet kan overzien. Dan past later een eveneens creatieve correctie. Een voorbeeld uit de negentiende eeuw is het stichten van massale arbeidersbuurten, die voor die tijd goede en goedkope woningen voor de arbeiders opleverden en die daarenboven vlakbij hun werk waren gebouwd. In de 20e eeuw ontdekken we dan de gebreken van die wijken, maar het duurt nog tot in onze tijd voor we gaan ingrijpen en deze wijken gaan vernieuwen.

Nu zijn er nogal wat Nederlanders, die er niet rouwig om zouden zijn als de steden, zeker de grote steden, zouden verdwijnen. Zij vinden ze plaatsen van verderf, die te veel geld kosten om ze grondig te vernieuwen. Heeft niet het regionaal-economisch en ruimtelijke ordeningsbeleid zich vanaf 1950 tot in het midden van de jaren zeventig gekenmerkt door een bewuste spreidingspolitiek? Deze was onder meer gebaseerd op anti-stedelijke sentimenten. Men dacht de problemen van de grote steden op te lossen door de

regio's te versterken en (later) het bouwen van nieuwe steden via het groeikernenbeleid. De rijksoverheid heeft de steden meer dan 25 jaar lang links laten liggen en zo bijgedragen tot verpaupering en verval van de oude stadsdelen.

Wat hebben we eigenlijk aan de grote steden? Waarom zijn ze waard behouden te worden?

De grote stad is onder meer dank zij de pluriforme samenstelling van de bevolking, een geringe sociale controle, de verdichting van informatie en communicatie, bij uitstek de plaats waar maatschappelijke vernieuwingen een optimale kans krijgen. Daar komt nog bij dat de stad een belangrijke economische motor is voor een wijde, soms zelfs nationaal-wijde omgeving en daardoor een meer dan evenredig grote bijdrage levert aan het nationaal inkomen. En ten slotte dienen onderwijs en cultuur (in engere zin) genoemd te worden: onderwijs variërend van de moeder-MAVO tot de universiteiten en academies en cultuur in de vorm van musea, concertzalen, theaters, musicale vorming en op vernieuwing gerichte experimenten.

Stad en veranderingsbewustheid en dus dynamiek horen bij elkaar. In de stad past men zich niet alleen aan de veranderingen aan, maar men brengt ze actief tot stand. Daarom zijn steden typisch culturele en dynamisch-creatieve centra. De steden bieden letterlijk en figuurlijk de ruimte aan pluriformiteit en emancipatiebewegingen op velerlei terrein. Vanwege al deze voordelen is de stad het behouden waard.

Bij de vernieuwing van de stad gaat het niet alleen maar om het bouwen van nieuwe woningen, of het verbeteren van versleten woningen. Het gaat ook niet alleen maar om het verbeteren van de woonomgeving. Stadsvernieuwing is een veel omvattend sociaal-economisch proces. Willen wij gezamenlijk, overheid en bevolking, onze buurt, onze wijk, onze stad vernieuwen, dan is het de vraag wat wij daar voor over hebben, zowel in de particuliere als in de collectieve sector.

Voor stadsvernieuwing is daarom nodig een doelbewust ingrijpen van de mens in zijn verschillende territoriale samenlevingsvormen: buurten, wijken, stad. En voor de mens als gebruiker, bewoner, werker, ambtenaar, politicus.

In de volgende paragrafen wil ik eerst een schets geven van het jarenlange verzuim tot ingrijpen en de gevolgen daarvan. Vervolgens zal ik ingaan op de doeleinden van het stadsvernieuwing beleid en de wijze waarop dat gestalte heeft gekregen in Rotterdam en de belangrijkste problemen die daarbij opgelost dienden te worden.

1.2 Stadsvernieuwing in Rotterdam 1950 - 1970

Geschiedenis schrijven is vaak etaleren van onvermogen, gebrek aan visie en onbehulpeloosheid. Maar ook wel het beschrijven van belangrijke initiatieven, creativiteit en daadkracht. Van Rotterdam moet worden gezegd dat de wederopbouw van haven en industrie en de wederopbouw van de binnenstad met brede verkeerswegen een voorbeeld is van een grootse bestuurlijke en ambtelijke aanpak. Rotterdam werd daarmee de grootste havenstad van de wereld, een stad met een metropolitaan karakter. De bijdrage aan het nationale inkomen is — gezien de relatieve geringe bevolkingsomvang — onevenredig groot. In dat opzicht werd er wat groots verricht.

Maar miezerig was de aanpak van de stadsvernieuwing en zelfs van de sanering. Daar was geen geld voor en er werd ook geen creatieve bestuurlijke en ambtelijke aandacht aan besteed. Dit was overigens het resultaat van een afweging. Burgemeester Van Walsum heeft ter gelegenheid van het door de raad bij acclamatie aangenomen plan-Europoort eind 1957 erop gewezen dat 'het aanvaarden van een investering als deze gedaan moet worden in de wetenschap dat dit kan betekenen *dat andere dingen niet kunnen gebeuren*'. Het valt te betwijfelen of de raad zich toen in alle opzichten bewust is geweest van de betekenis van deze woorden.

Het heeft tot eind 1955 geduurd alvorens er een saneringsnota kwam, waarbij het overigens alleen om theoretiseren over de sanering ging. 'Wij studeren op het saneringsplan, effectief hebben wij er nog niets aan gedaan.' Deze uitspraak moest zelfs nog in 1972 door de toenmalige wethouder worden gedaan. Eerlijk, maar onthullend voor de onbehulpeloosheid waarmee deze voor de bewoners van de stad toch ook heel belangrijke zaak is aangepakt. Alle investeringen — honderden miljoenen — werden gericht op werkgelegenheid en bedrijfsleven. Toen in 1953 enkele raadsleden voorstelden

om ieder jaar drie miljoen gulden in een saneringsfonds af te zonden, werd dit resoluut van de hand gewezen. Ook na 1961, het jaar dat de volgende saneringsnota verscheen, waarin een gefaseerde aanpak, te beginnen in 1965, werd aanbevolen, bleek dat het bij 'papier' bleef. Zo moest eind 1963 medegedeeld worden dat in de saneringsgebieden van de eerste prioriteit slechts 34 panden waren verworven! Niet voor niets merkte dan ook de Rotterdamse architect Quist bij een hoorzitting over de sanering in 1969 (!) op: 'U moet zoeken naar een methode van aanpak en niet steeds blijven praten over slechte woningen en wijken.'¹

Het is opvallend hoeveel uitvluchten er werden bedacht om het bij nota's te laten. Eerst was het de prioriteit van wederopbouw van de haven, later van de investering in nieuwe industriële en havengebieden: Botlek, Europoort, Maasvlakte. Vervolgens werd het de bestedingsbeperking in de jaren zestig en het leningplafond. En daarna de nog steeds aanwezige woningnood: 'we kunnen toch geen huizen afbreken, nu we nog zoveel woningen tekort komen?'

Men zou denken dat dan alle activiteit van bestuurders en ambtenaren zou worden gericht op meer woningbouw. Het tegengestelde was het geval. De woningbouw liep terug door gebrek aan bouwlocaties. 'Binnenkort' — zo deelde de betrokken wethouder in de jaren zestig somber mee — 'komt er "uitverkocht" te staan bij Rotterdam; er zal geen bouwgrond meer zijn.' Een onbegrijpelijke mededeling als men weet dat na 1974 het bouwprogramma is opgevoerd van 700 in 1974 tot 7.000 in 1980. De verklaring is o.a. te zoeken in de geringe dichtheseden waarin werd gebouwd en dat in een stad, waarvan men dacht dat zeker éénderde zou worden afgebroken, waarin dan bovendien de helft van de bevolking was gehuisvest!

Zoveel te onbegrijpelijker is dat, indien men zich realiseert dat er toen nog geen sprake was van stadsvernieuwing, maar van sanering, d.w.z. sloop van woningen, buurten en wijken. In de oude wijken van Rotterdam was de dichtheid 100 tot 150 woningen/ha, terwijl in de nieuwe wijken werd gebouwd met een dichtheid van ca. 40 woningen/ha.

Het is in dit verband goed enige aandacht te besteden aan het verschil tussen sanering en stadsvernieuwing. Een verschil dat voor het eerst in de Saneringsnota van 1969 werd gemaakt, waarbij be-

stuurders en ambtenaren heel nadrukkelijk kozen voor sanering. Door de bevolkingsacties in 1970 ging het roer pas om en sprak ook het College van B en W zich uit voor stadsvernieuwing. Tussen 1950 en 1970 koos men voor sanering: 'de verbetering van een hele wijk of gedeelte daarvan, met het oog op de volkshuisvesting'. Het ging om 'geconcentreerde opruiming van slechte woningen, met verbetering van de voorzieningen en de uitrusting van de buurt of de wijk'. Kaalslag werd als de enig bruikbare methode gezien. Men besefte wel dat men de mensen ergens moest laten, maar waar?

Er zijn drie kenmerkende verschillen te noemen tussen sanering en stadsvernieuwing:

Bij sanering wordt vooral gedacht aan kaalslag van woningen, resp. bedrijfsgebouwen ten bate van:

- 1 de stad als geheel, bijv. verkeersdoorbraken;
- 2 de buurten en wijken ten behoeve van plantsoenen, parkelegenheid e.d.;
- 3 nieuwbouw van woningen en bedrijfsruimten.

Bij stadsvernieuwing gaat het niet primair om kaalslag, maar om het vernieuwen van de stad, de wijken en buurten, alsmede de woningen. Dat gebeurt soms via kaalslag en nieuwbouw (in Rotterdam gemiddeld 25% van alle woningen ouder dan 60 jaar), maar veel via vernieuwbouw. De stedelijke doorbraken ten behoeve van het verkeer worden tot het uiterste beperkt, aangezien de stad niet opgeofferd moet worden aan het verkeer. Een stad is er om in te verblijven, niet om er snel doorheen te rijden.

Sanering is vrijwel geheel gericht op de volkshuisvesting en stedebouwkundige projecten. Stadsvernieuwing is een alomvattend sociaal-economisch proces, waarin de volkshuisvesting een belangrijke rol speelt.

Saneringsplannen werden door politici en ambtenaren ontworpen ten bate van de bevolking. Zij wisten 'wat goed was voor de mensen': een soort verlicht despotisme: 'alles voor het volk, maar niets door het volk.' Stadsvernieuwingssplannen worden gemaakt met participatie van de bevolking. Het 'bouwen-voor-de-buurt' implieert ten minste inspraak en bij voorkeur medezeggenschap van de

bewoners. In Rotterdam heeft dat gestalte gekregen in de projectorganisatie. In de door de gemeenteraad aangewezen stadsvernieuwingsgebieden zijn projectgroepen werkzaam. Ambtenaren en vertegenwoordigers van de bevolking zijn samen verantwoordelijk voor de planning en de coördinatie van de uitvoering van de stadsvernieuwing. Op deze wijze krijgt de medezeggenschap van de buurtbewoners bij het bouwen voor de buurt concreet gestalte. Daarom is stadsvernieuwing ook een vorm van democratisering (zie hierover hoofdstuk 2).

Terug naar de geschiedenis. Tot circa 1970 dacht men nauwelijks over een daadwerkelijke bestrijding van de verpaupering, wel werd er veel geïnventariseerd. De slechtste buurten werden onderzocht op hun woonkwaliteit. Met als uitgangspunt het rapport 'De kwaliteitsrangorde van te saneren gebieden' van 1966. Een groot aantal woningen werd bekeken op 'euvels', waarbij een woning met meer dan 15 euvels slooprijp werd geacht. Buurten waarin veel van dit soort woningen voorkwamen, zouden moeten worden gesloopt. Op zichzelf was het heel nuttig dat deze kwaliteitskaarten werden gemaakt. Maar dit kreeg niet het vervolg, dat voor de hand zou liggen: elders – bij voorkeur in de directe omgeving van de sloophuert – bouwen voor de mensen die zouden worden verdreven. Heel langzaam en voorzichtig werden bewoners verplaatst uit de nauwelijks meer bewoonbare woningen naar . . . andere krotten, die na enkele jaren ongetwijfeld ook wel weer zouden worden afgebroken. De saneringsnomade ontstond. Door het gebrek aan een voortvarende aanpak bleef de schade gelukkig beperkt. Op dit punt wordt terecht gesproken van een 'blessing in disguise'. Waarom werden deze mensen naar andere krotten gebracht? Omdat hun 'woonzenden' niet deugden. En hoe was dat dan weer gekomen? Door het lange tijd wonen in een woning met vele euvels, waaraan sedert het begin van de jaren dertig (crisis, daarna oorlog, daarna huurbevrieling) niets meer was gedaan. Volkshuisvesters waren in die tijd nauwelijks op de hoogte van de sociale demoralisatie die een slechte woning en woonomgeving op volstrekt normale mensen hebben. Zo ontstond een in aantal niet onbelangrijke groep van 'a-sociaal', 'maatschappelijk onaangepasten', die de samenleving – ook de stad als geheel – handenvol geld kostte, die alleen maar kon worden gevestigd in sloophuizen of in 'sociale reservaten' en die

– en dat is eigenlijk het ergste – van normaal burger werden gedegradeerd tot 'sociaal zieke', soms zelfs gekenmerkt als gevaarlijke minderheid.

In 1957 was daarover al gepubliceerd door Grünfeld (*Leven in een Rotterdamse randzone*) en in de jaren zestig verschenen nog meer deelstudies over de bewoners van marginale buurten.² In 1958 stelden enkele gemeenteraadsleden een collectieve verplaatsing voor naar redelijke buurten. Zij deden dat in het bewustzijn, dat de nauwe sociale banden tussen bewoners van de slechtste buurten van Rotterdam niet moesten worden verbroken. Die nauwe sociale contacten waren voor deze bedreigde mensen het enige waardoor zij nog in de gemeenschap overeind konden blijven. Maar tegelijk beseften deze raadsleden dat collectieve verplaatsing naar een bestaande buurt heftige reacties zou oproepen bij de daar wonende bevolking. Men wenste niet naast die 'a-sociaal' uit Crooswijk, Cool, Oude Westen, enz. te wonen. Als het zou lukken de saneringsslachtoffers collectief te verhuizen, zou dat nieuwe collectieve verhuizingen oproepen. En daarbij was het gebrek aan nieuwe buurten en wijken de beslissende hindernis om zulk een volksverhuizing op gang te brengen. De woningnood nam immers – vooral door de gezinsverdunning die geleidelijk voortschreed – nog steeds toe.

Het bombardement op 14 mei 1940 had vele woningen – overigens merendeels slechte woningen en krotten – verwoest. De gehele nieuwbouwproductie van 1945-1960 was even groot als het geleden woningverlies uit de oorlog! Dankzij grote leegstand elders in Rotterdam (9.200 woningen stonden leeg op 15 mei 1940) konden de vele daklozen redelijk gehuisvest worden. Men moet zich daarbij realiseren dat jonge mensen tot aan hun huwelijk bij vader en moeder bleven wonen. En tot diep in de jaren zestig waren er bijzonder veel inwoningen. In 1955 ging nog meer dan 50% van de pas gehuwden inwoners, dit aantal daalde geleidelijk tot 15% in 1970. Dit is uiteraard een oorzaak voor de afgelopen woningbezetting. Ook door het teruglopende kindertal daalde de woningbezetting. Maar dienovereenkomstig groeide de vraag naar woningen. Het aanbod bleef door een te geringe bouwproductie daarbij achter. Zo werd de woningnood steeds groter in plaats van kleiner. Dat werd dan weer een motief om maar niet echt te beginnen met een grootse sanering. Men zocht eerder aansluiting bij het

overheidbeleid van het Rijk via de projectie van een Grevelingenstad (Plan 2000 + uit 1969) en het latere vingerstadmodel uit 1972 om de woningtekorten en de woningnood van de stad te lenigen. De oorzaak van het niet-aanpakken lag niet alleen bij de gemeente. Ook de rijksoverheid was zeer terughoudend bij de sanering. Pas in de jaren zeventig begint het Ministerie van Volkshuisvesting gelden te reserveren voor de stadsvernieuwing, waarbij overigens ook dan moet worden gezegd dat door het ontbreken van een juridisch instrumentarium (bijv. snelle onteigening in stadsvernieuwingsgebieden) en financiële steun bij verwerving van woningen die kunnen worden gerenoveerd, er nog heel weinig van dat op de begroting gereserveerde geld naar de gemeenten vloeide.

Al met al was de periode van 1950 tot 1970 een voorbeeld van verzaking. De ideeën ontbraken grotendeels, maar voorzover er dan werd gedacht aan sanering, werd deze nauwelijks aangevat. Pas na 1970 begint gelijktijdig bij de bewoners en de gemeente een nieuwe gedachte te rijzen. Tijdens de behandeling in de gemeenteraad van de Saneringsnota van 1955 heb ik erop gewezen dat de stad niet zou mogen worden overvallen door de sanering, dat we ons daarop tijdelijk zouden moeten voorbereiden via sociaal onderzoek, een woningkartotheek, sociaal-pedagogische arbeid en het geven van voorlichting. Dit alles op basis van een verschuiving in de financiële prioriteiten, de bezinning op mogelijkheden tot financiële steun, een verhuiskostenbijdrage, huursubsidies en de vraag hoe in nieuwe buurten de gezinnen kunnen worden opgevangen.³ Mijn eindconclusie over de periode 1950 tot 1970 is dat de stad zich wel degelijk heeft laten overvallen door de sanering. Te eenzijdig hebben de prioriteiten gelegen op het economische vlak. Te zeer zijn de belangen van hen die daadwerkelijk de stad hebben geholpen opgebouwen in deze periode daarbij achtergesteld, hetgeen heeft geleid tot een groot wantrouwen van de bewoners jegens het bestuur inzake de toekomst van de oude wijken.

1.3 Keerpunt '74: stadsvernieuwing wordt prioriteit nummer één

Parijs 1968, de revolutionaire filosofie van de Frankfurter Schule, de opkomst van de basisdemocratie, de radicalisering van ideeën,

zij vormen de achtergrond van een politieke wending, maar ook van acties van de bewoners in de oude wijken. In Rotterdam 'pikten' de bewoners van het Oude Westen en Crooswijk het tot dan toe gevoerde beleid niet meer en zij kwamen tot een voor die tijd harde actie. Maar ook zij die tot dan toe in hun politieke partij geen voet aan de grond hadden gekregen voor een daadwerkelijke aanpak van de stadsvernieuwing vonden nu een open oor.

Naast de aandacht voor de verpauperde wijken in de stad, ontwaakte ook het verlangen de binnenstad weer tot leven te laten komen. De Rotterdamse binnenstad was na 1945 ten dele herbouwd aan brede verkeerswegen. Een uniek winkelcentrum, alleen toegankelijk voor voetgangers, werd gebouwd. Een nieuwe concertzaal, nieuwe bioscopen en warenhuizen werden gebouwd in een kil en onherbergzaam centrum dat gedomineerd dreigde te worden door de vele kantoren. In 1970 komt dan de manifestatie C'70. Deze had o.a. tot doel het centrum aantrekkelijker te maken. Kleine paviljoens werden gebouwd op de zeer brede trottoirs en zelfs een kabelbaan liep door het centrum. Duizenden Rotterdammers ontdekten weer dat er nog een centrum van de stad was. De f 8 miljoen die – onder heftig protest van de bewoners van de oude stadswijken – daaraan is besteed, kwam vlot terug uit de verhuur van grond en paviljoens, die thans al lang zijn vervangen door permanente bedrijven. In de jaren zeventig is op deze weg doorgegaan en werden versmallingen toegepast, bomen geplant, gezelligheid bevorderd.

Een en ander betekende dat de ideeën over de opbouw van de stad uit de jaren zestig veranderd dienden te worden. Destijds dacht men aan een concentratie van bedrijvigheid, winkels en uitgaansleven in de binnenstad en een 'vingerstad' daaromheen, waarbij de metro het vervoer langs de 'vingers' verzorgde. Eén van de plannen betrof ook het dempen van de Rotte (nota bene de rivier waar Rotterdam zijn naam aan ontleent!) ten behoeve van de aanleg van een nieuwe brede verkeersader naar het centrum. Honderden woningen, die in goede staat verkeerden, werden aangekocht en dichtgetimmerd om deze orgie van verkeerswellust mogelijk te maken. Na 1972 werd aan deze visie door het College van B en W en de Raad een halt toegeroepen. Er komt een nieuwe visie naar voren: wonen in de binnenstad en deconcentratie van kantoren naar de buiten-

wijken. Geen concentratie meer van bedrijvigheid in het hart van de stad en evenmin sloop van binnenstadswijken, maar een menging van wonen en werken. De toenmalige wethouder van Stadsontwikkeling Jettinghoff, die veel kritiek kreeg op grond van de snelle ombuiging van de ideeën en die uiteraard niet zo snel het bestuurlijk en ambtelijk apparaat kon omschakelen, kreeg van de felste actiegroep, Het Oude Westen, een gelukstelegram toen hij voorstelde het oude structuurplan terzijde te leggen en te gaan werken aan een structuurplan waarin de oude wijken (Cool, Oude Westen, Oude Noorden) zouden worden gehandhaafd. Ook het plan voor de Willemstunnel dat in zijn oorspronkelijke conceptie zou leiden tot een gigantische kaalslag in de wijk Feyenoord, werd weer ter discussie gesteld.

Tegen die achtergrond moet mijn optreden als nieuwe wethouder voor de Stadsvernieuwing (dus niet meer voor Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting) in 1974 worden gezien. Zij die mij voorgingen hebben op een aantal gebieden het fundament gelegd, waarop ik kon gaan bouwen. Daaraan voorafgaande moesten een aantal belemmeringen worden weggeruimd en bovenal diende het vertrouwen van de bewoners te worden herwonnen. Dit geschiedde onder meer via de inwilliging van een aantal eisen van bewonersorganisaties, met name dat alleen de bewoners in de op te starten projectgroepen vertegenwoordigd zouden zijn en niet ook de huiseigenaren die door jarenlange verwaarlozing van hun bezit medeverantwoordelijk waren voor de verpaupering van de wijken. De wantrouwige bewoners van de oude buurten ontdekten dat met het nieuwe College en de nieuwe Raad zaken te doen waren. Toen daarenboven bekend werd dat er een grootscheepse aankoopactie zou gaan beginnen, dat op het onderhoud van de woningen veel scherper zou worden toegezien, dat kaalslag alleen maar zou volgen indien ook de bewoners dat wensten, dat hinderlijke bedrijven zouden worden verplaatst, dat gestreefd zou worden naar overloopgebieden vlakbij de oude buurten, waar woningen met een betaalbare huur zouden worden gebouwd, dat in de open gaten ook nieuwbouw zou plaatsvinden, dat aan de renovatie zou worden begonnen, toen – kortom – de actie ‘Dit is het begin’ eind 1974 werd aangekondigd, ontstond er een werkbare coalitie tussen bevolking en gemeentebestuur.

In de Deelnota Stadsvernieuwing van 1975 wordt dan door het nieuwe college in een twaalftal punten een visie gegeven op de stadsvernieuwingsproblemen.⁴ Een fundamentele beleidswijziging ten opzichte van de voorafgaande periode is dat de belangen van de wijkbewoners nu centraal zijn gesteld en dat de beleidsvoorbereiding in belangrijke mate is gedecentraliseerd, i.c. in de wijken zou gaan plaatsvinden. De nieuwe visie op de stadsvernieuwing berust op de volgende politieke uitgangspunten.

- 1 Een algemeen recht op een goede woning in een goede woonomgeving, waarvan de huur in een redelijke verhouding staat tot het inkomen;
- 2 Speciale aandacht voor de laagstbetaalden en voor hen die beschouwd kunnen worden als de bedreigden in samenleving (bejaarden, sociaal-zwakken, gediscrimineerden);
- 3 Democratisering en daarmee samenhangende participatie van de bevolking, overigens niet slechts als middel, maar ook als doel op zichzelf;
- 4 Deconcentratie van gemeentelijke diensten en bedrijven;
- 5 Handhaving van de woonbestemming van de oude wijken en de ambachtelijke bedrijfjes; prioriteit voor de autochtone bewoners;
- 6 Socialisering van het woningbezit; overdracht van aangekochte woningen aan wijkgebonden corporaties;
- 7 Betaalbare nieuwbouw op de open plekken en in de overloopgebieden voor de oude wijken. Deze overloopgebieden liggen zowel in de wijken zelf, bijv. een oud industrieterrein, als er buiten, bijv. de te herstructureren oude havens (zie verder paragraaf 5.5.3). Het Rotterdamse begrip overloop beperkt zich dus tot binnenstedelijke nieuwbouw-locaties als compensatie voor woningverlies als gevolg van stadsvernieuwing;
- 8 Een rechtvaardige woonruimteverdeling;
- 9 Bevordering van de werkgelegenheid in de oude wijken;
- 10 Overbrengen van hinderlijke en niet-wijkgebonden bedrijven en opslagplaatsen naar daarvoor geschiktere plaatsen;
- 11 Verbetering van de verkeers- en parkeersituatie;
- 12 De stadsvernieuwing geschiedt binnen het algemene kader van de ruimtelijke ordening.

Het gaat bij de stadsvernieuwing om een integraal sociaal-econo-

misch proces. Uitgaande van het bewoonbaar houden c.q. weer bewoonbaar maken van de oude stads wijken en het daarin scheppen van ruimte voor behoorlijke voorzieningen op onderwijsgebied en voor medisch-hygiënische, sociaal-culturele en recreatieve doeleinden, reikt het stadsvernieuwingsproces ver uit boven doeleinden op het gebied van stedebouw en van volkshuisvesting.

1.4 Van politieke prioriteit naar concreet beleid

Hoe is nu het beleid concreet uitgewerkt? Als directe werkdoelen werden vastgesteld:

- 1 Vorming van een projectgroep voor iedere stadsvernieuwingswijk met als taken een beleidsplan voor de wijk voor te bereiden en *alle* stadsvernieuwingsactiviteiten in de betreffende wijk te coördineren: verbetering van de woonomgeving, nieuwbouw, herhuisvesting, maar ook de verplaatsing van bedrijven, bouw van winkels, renovatie etc.;
- 2 De beleidsplannen vormen de basis voor bestemmingsplannen en besluiten tot sloop, nieuwbouw, verbetering e.d. die kunnen vooruitlopen op het bestemmingsplan;
- 3 Start van een massale aankoopactie om de belemmering van een planmatige aanpak door versnipperd particulier bezit weg te nemen;
- 4 Sterke uitbreiding van het aantal aanschrijvingen en verscherping van het beleid terzake.

De aanpak is zonder al te veel onderzoek en discussie opgezet. In plaats van zorgvuldig onderzoek, analyse, langdurige planning, stapsgewijze uitvoering (deugden die aanvankelijk zo hoog genoemd stonden) kwam het snelle handelen. Het beeld van de man, die maar nauwelijks kan zwemmen maar toch in het diepe water springt en de kant probeert te bereiken.

Als directe werkobjecten, om zo snel mogelijk te beginnen, werden voorgesteld:

- 1 Uitvoering van achterstallig onderhoud op aangekocht bezit dat in het algemeen van slechte kwaliteit is;
- 2 Vergoedingsregeling voor door huurders aangebrachte verbeteringen;

- 3 Aanwijzing van wisselwoningen;
- 4 Verbeteringsprojecten voor bejaardenwoningen;
- 5 Verbouwing van benedenwoningen tot invalidewoningen;
- 6 Een gemengde strategie die omvat: instandhouding, ingrijpende woningverbetering, complexgewijze uit te voeren, vervangende nieuwbouw op overlooplokaties;
- 7 De bouw van woningen voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens.

Achteraf wil ik wel toegeven dat de Deelnota Stadsvernieuwing wordt gekenmerkt door een te grote portie optimisme. De actie 'Dit is het begin' (verbouwing benedenwoningen tot bejaarden- en invalidewoningen, wegwerking achterstallig onderhoud, inrichting wisselwoningen en snelle start van renovatie) is niet gelukt en daarom gestopt. De aanloop en organisatieproblemen zijn onderschat. Maar naar mijn oordeel heeft de nota een goede functie vervuld omdat ze perspectief bood aan de oude wijken. Het perspectief op basis waarvan de sprong in het diepe is gewaagd. En eerlijkheidshalve voeg ik daaraan toe, dat mijn actie bedoeld was om een 'Von Münchhausen effect' tot stand te brengen: zichzelf aan zijn haren uit het moeras trekken.

1.5 Uitvoeringsproblemen

In deze paragraaf zou ik enige aspecten die voor de start van stadsvernieuwing in het bijzonder van belang zijn geweest nader willen aanstippen.

1.5.1 Eigendomsverhoudingen en de aankoopactie

In Nederland is ongeveer 40% van alle bewoners eigenaar van de woning waarin men woont. In Rotterdam was dit in 1974 echter slechts 10%. De oorzaken zijn te vinden in drie omstandigheden:

- 1 De aard van de woningen; ééngezinshuizen en étagewoningen in nieuwe wijken lenen zich gemakkelijker voor eigendom dan de oude étagewoningen in de steden;
- 2 Oude woningen (ouder dan 50 jaar) zijn moeilijker te financieren;

- 3 In de steden zijn de lage inkomensgroepen sterker vertegenwoordigd dan daarbuiten, zeker 50% verdient een inkomen beneden modaal; van de fiscale voordelen voor eigen woningbezit kunnen zij niet of nauwelijks profiteren.

Traditioneel hebben de woningbouwcorporaties en institutionele beleggers in de wijken die voor 1920 zijn gebouwd zo goed als geen bezit. De corporaties zijn in ons land rond dat jaar actief geworden en oude woningen zijn voor professionele beleggers niet interessant omdat er in de exploitatie geld bij moet. De eigenaren moeten we zoeken in de talrijke kleine woningeigenaren, die enkele panden bezitten, enkele grote eigenaren en de gemeente. De kleine eigenaren, onder wie de eigenaarbewoners, zijn veelal niet kapitaalkrachtig genoeg om hun woningen te verbeteren. De riksregelingen zijn trouwens voor hen ongunstig. Deze zijn hoofdzakelijk afgestemd op de verbetering van eengezinswoningen in de kleine steden en dorpen.

Op basis van de eigendomssituatie — een versnipperd bezit in handen van onvermogende eigenaren — was niet te verwachten, dat eigenaren grote investeringen zouden doen ten behoeve van de renovatie en nieuwbouw. Daarom moest er aangekocht, resp. onteigend worden. De weg via onteigening was onbegaanbaar door het ontbreken van een op snelle actie gericht juridisch instrumentarium. Er was zelfs nog geen ontwerp wet op de stadsvernieuwing. Latere zou blijken — en dat werd in Rotterdam ook wel verwacht — dat het ingediende wetsontwerp niet in behandeling zou komen voor het aftreden van het Kabinet Den Uyl.

Het is ergerniswekkend dat ook het eerste Kabinet Van Agt er niet in geslaagd is haar, overigens qua juridisch instrumentarium ernstig tekort schietende wetsontwerp, door de Staten-Generaal te looden. Stadsvernieuwing behoorde kennelijk niet tot de hoogste prioriteiten van dat kabinet al is dat keer op keer met de mond beleden. Daarom is het maar goed dat Rotterdam niet koos voor langdurige onteigeningsprocedures, maar voor een bliksemaankoopactie. Hierdoor is de gemeente ook de problemen die ontstaan door het maken van plannen nl. de 'heerschappij van de verwachtingswaarde' voor geweest: Eerst verwerven, daarna plannen maken, zodat de eigenaren geen verstorende invloed daarop kunnen uitoefenen. Gedurende een half jaar werden de eigenaren in de 11

stadsvernieuwingssgebieden in staat gesteld hun panden te verkopen met 25% premie op de door de gemeente getaxeerde waarde. Ruim 50% van deze woningen kwam in eigendom van de gemeente tegen een gemiddelde van zes maal de huurwaarde. Een laag bedrag dat echter — gezien de slechte onderhoudstoestand van de gekochte woningen — toch voor de eigenaren aantrekkelijk genoeg was. De verstandigen onder hen begrepen dat zij bij een verscherpt aanschrijvingsbeleid zouden komen te staan voor reparaties die soms een veervoud zouden kosten van de waarde van hun woningen. Een sluitende, laat staan renderende voortgezette exploitatie van deze verwaarloosde woningen was niet meer mogelijk, zeker niet voor eigenaren wier fiscale aftrek mogelijkheden, op grond van hun lage inkomen, slechts zeer beperkt was.

Later bleek dat de gemeente het jaarlijks exploitatietekort van ca. f 1.500,— per woning moest gaan dragen. In dat tekort is ook de rente over het geïnvesteerde kapitaal begrepen. In totaal leende de gemeente voor de aankoopactie meer dan f 175 miljoen, hetgeen alleen al aan rentelast een bedrag van f 18 miljoen per jaar betekende.

Tezamen met het noodzakelijke onderhoud komt het totale tekort van het inmiddels opgerichte Gemeentelijk Woningbedrijf nu op bijna f 50 miljoen per jaar. Men moet zich daarbij echter realiseren dat daar wel wat tegenover staat:

- 1 Er kon nu eindelijk een begin worden gemaakt met de echte planning voor slooph en renovatie;
- 2 De bewoners zagen dat het de gemeente ernst was met het stellen van de hoogste prioriteit voor de stadsvernieuwing;
- 3 De onder de opstellen aanwezige grond kwam in handen van het Grondbedrijf, dat daaruit erfrente zal ontvangen, zodat zelfs wanneer men de tekorten accumuleert in een negatief stadsvernieuwingfonds op den duur de investering renderend zal blijken te zijn;
- 4 Het Rijk draagt voor 80% bij in de afbraak van slooprijpe woningen die circa 25% van het totaal verworven bezit uitmaken;
- 5 Het Rijk was bereid bij renovatie tweemaal een bedrag van f 350,— aan de gemeente te betalen, waarna de gerenoveerde woningen in de 'riksband' werden opgenomen; voor woningen aangekocht na 1 januari 1980 — het moment waarop blijkbaar

eindelijk ook het Rijk overtuigd raakte van het nut van een aankoopactie – werd dit bedrag verhoogd tot driemaal f 560,—.

Het resultaat op korte termijn van de actie was dat ruim 17.000 woningen in gemeente-eigendom kwamen. Later kwam het aantal woningen in de stadsvernieuwingswijken in eigendom van de gemeente op ca. 60%. Door nieuwe aankopen o.a. van het Fennis-bezit, is dit percentage nog hoger geworden.

1.5.2 *Het aanschrijvingsbeleid*

Ook als er geen aankoopactie zou zijn ondernomen, zou het aanschrijvingsbeleid zijn verscherpt. Het is bijna ongelofelijk, dat voor 1974 zo weinig werd opgetreden tegen zeer ernstige onderhoudsgebreken. Ten dele valt dit te verklaren uit de passieve opstelling van de bewoners. Zij geloofden niet meer in de mogelijkheid dat hun woning ooit nog weleens op normale wijze zou worden onderhouden. Men wendde zich alleen nog maar tot Bouw- en Woningtoezicht bij ernstige lekkages e.d. Een enkele militante bewoner bleef deze dienst en de betrokken woningeigenaar achtervolgen met zijn klachten. Sprekend wordt een en ander als men het aantal aanschrijvingen vergelijkt tussen 1974 en 1978.

Tabel 1.1: Aanschrijvingen

	Gewone aanschrijving	Spoedaanschrijving
1974	403	250
1975	470	250
1976	985	238
1977	1081	221
1978	1200	300

Het aantal aanschrijvingen is in enkele jaren tijds verdrievoudigd. Houdt men er rekening mee dat het aantal particuliere eigenaren door de aankoopactie veel kleiner werd, dan betekende dit dat de kans op een aanschrijving vijfmaal zo groot werd. Zonder dit te begrijpen bracht dit beleid er vele eigenaren toe alsnog hun woningen –

zelfs zonder de premie van 25% – aan te bieden aan de gemeente. In sommige wijken is nu het gemeentebezit tot ca. 90% uitgebreid.

1.5.3 *De wijkgebonden woningbouwcorporatie*

Het vormen van zgn. wijkgebonden woningbouwcorporaties behoorde eveneens tot de doelstellingen van het stadsvernieuwing beleid. In september 1974 heb ik deze doelstelling in één adem genoemd met de aankoopactie. Het plan was om de aangekochte woningen in deze corporaties onder te brengen. Deze corporaties zouden voor de verschillende wijken opgericht worden. De zeggenschap zou voor éénderde bij de huurders, éénderde bij de gemeenteraad en éénderde bij de corporatie, waaraan de – relatief autonome – wijkgebonden corporatie is aangehaakt, komen te berusten. Nog de oprichting van de wijkgebonden corporaties, noch een snelle overdracht van de in 1974 en 1975 aangekochte woningen is gerealiseerd. Voor het eerste wilden het Rijk en de bestaande corporaties geen toestemming geven. Ook de bewoners organisaties stonden, en staan, aarzelend tegenover het dragen van beheersverantwoordelijkheid. Bij de overdracht aan corporaties rezen problemen van financiële (onderhoud) en organisatorische aard.

Met het beheer van zeer oude, slecht onderhouden woningen hadden ze geen enkele ervaring. De afdeling Rentegevende Eigendommen van de gemeente beheerde weliswaar dergelijke woningen, maar stond veraf van de bewoners en bovendien was het apparaat te klein. Het sloot ook niet aan bij de idee van socialisatie dat tot de beleidsdoelstellingen behoorde (en behoort). Om uit de problemen te komen is toen naar een andere oplossing gezocht, de oprichting van het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, een fusie van de afdeling Rentegevende Eigendommen en de Gemeentelijke Woning-Stichting. Het plan is nog steeds om uiteindelijk tot wijkgebonden (sub)corporaties te komen via herverkaveling van het totale bezit.

Met de overdracht van de aangekochte woningen aan de corporaties is ondertussen een begin gemaakt. Er zijn tot dusverre ca. 10.000 woningen om niet aan verschillende corporaties overgedragen. Na 5 of 10 jaar zullen de corporaties dan erfpacht gaan betalen.

1.5.4 Vernieuwing en deconcentratie van het ambtelijk apparaat

Het ligt voor de hand dat de nieuwe aanpak leidde tot grote reorganisatie van het ambtelijk apparaat, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht. De diensten van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Bouw- en Woningtoezicht waren niet toegesneden op de nieuwe aanpak. Integendeel, zij wilden de boot afhouden, omdat ze er niet in geloofden. Door menig leidinggevend ambtenaar werd onverhuld voortgeborduurd op de kaalslagstrategie, die tussen 1950 en 1970 haar onhaalbaarheid had bewezen.

Er was geen geloof in een aankoopactie en er was verzet tegen een projectgroepgewijze aanpak zoals die in de Verordening op de Stadsvernieuwing door de Gemeenteraad was vastgelegd. Men zag de actiegroepen als puur negatief. Kortom men wilde op de 'oude vertrouwde weg' doorgaan. Het klassieke probleem van een politiek bestuur dat een geheel ander beleid voorstond en een ambtelijk apparaat dat zich met het oude beleid had geïdentificeerd was snel geboren. Het conflict is opgelost via een enige jaren durend, diep ingrijpend reorganisatieproces, dat uitmondde in het ontstaan van een nieuwe Dienstenstructuur Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing, DROS. De op 1-1-'79 tot dan toe bestaande en nieuw gevormde diensten werden verenigd in één dienst, waarbinnen ze als operationele eenheden zijn gaan functioneren. De DROS bestaat uit de volgende operationele afdelingen: Bouw- en Woningtoezicht, Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting, Woonruimtezaken, Verkeersdienst en Projectorganisatie Stadsvernieuwing. De DROS is ontstaan toen men besefte dat ik anders aan de gemeenteraad zou moeten voorstellen te komen tot een managementbureau voor de stadsvernieuwing — onder mijn directe verantwoordelijkheid — dat hiërarchisch zou komen te staan boven de diensten en de secretarieafdeling. Men zag dit, niet ten onrechte, als een bedreiging van het dienstenapparaat en zorgde toen zelf voor een aan de nieuwe aanpak aangepaste dienstenstructuur. Dit was voor enkele leidinggevende functionarissen aanleiding om zich terug te trekken. Ook de omvang van het apparaat onderging een drastische wijziging. In 3 jaar tijd werd het apparaat met 35% uitgebreid. Daardoor kon de produktie aanmerkelijk toenemen. Dit was ook noodzakelijk, gezien de nieuwe opgaven waarvoor men werd gesteld:

- 1 De hele stad moest met bestemmingsplannen worden overdekt, voorafgegaan door een structuurplan en een verkeerscirculatieplan;
- 2 Nieuwbouw en vernieuwbouw zouden op een veel hoger produktieniveau gebracht dienen te worden; de nieuwbouw van ca. 2.000 tot 6.000 per jaar en de vernieuwbouw van praktisch nihil tot minimaal 2.000 per jaar;
- 3 Sterke vergroting van het aantal aanschrijvingen;
- 4 Grottere inspanningen voor de woonruimteverdeling door het ontstaan van 'nieuwe woningnood' als gevolg van de toekenning van het woonrecht aan 18 j. en ouder, door toeneming van de echtscheidingen, de wens tot kleinere huishoudens en de huisvesting als gevolg van stadsvernieuwing;
- 5 Het Grondbedrijf diende veel actiever te worden met de verwerking van woon- en bedrijfspanden;
- 6 Uit de samenvoeging van Rentegevende Eigendommen en de Gemeentelijke Woningstichting ontstond een nieuw bedrijf voor het beheer van meer dan 40.000 woningen.

De groei van de diensten, de wens tot democratisering en het verlangen van de bewoners over de schouders van de ambtenaren mee te kijken, noodzaakte tot *deconcentratie* van het ambtelijk apparaat. Terzijde zij opgemerkt, dat dit los moet worden gezien van de *bestuurlijke decentralisatie*, die in een aantal stadsdelen van Rotterdam plaats heeft gevonden door de instelling van deelraden. Deze decentralisatie beoogt de afstand tussen bestuurders en bestuurden te verkleinen (zie hierover hoofdstuk 2). Bij de deconcentratie gaat het erom het *ambtelijk* apparaat dichter bij de burgers te brengen.

Dit heeft geresulteerd in:

- 1 Gemandateerde ambtenaren van verschillende diensten en afdelingen in de stadsvernieuwingsprojectgroepen;
- 2 Het houden van spreekuren door Bouw- en Woningtoezicht, Woonruimtezaken en het Gemeentelijk Woningbedrijf in de wijken;
- 3 Het stationeren van ambtenaren in de verschillende wijken.

1.5.5 Bedrijvigheid en stadsvernieuwing

Ten behoeve van een goede woonomgeving moet niet alleen meer ruimte worden geschapen in de oude buurten, maar moeten ook hinderlijke bedrijven worden verplaatst. De hinder moet uiteraard ernstig zijn, omdat het niet juist is bedrijvigheid en werkgelegenheid te schaden, indien zulks niet grondig gemotiveerd is. Dat geldt in een tijd van opgaande conjunctuur, maar zoveel te meer in een periode van recessie en werkloosheid. Het Rotterdamse werkloosheidspercentage ligt met meer dan 10% boven het Nederlands gemiddelde. De werkgelegenheid in de oude wijken is van grote betekenis. Ca. de helft van alle bedrijven is er gevestigd. Tezamen nemen deze 36% van de totale werkgelegenheid voor hun rekening. Ernstige geluidsoverlast, stank en overmatige verkeersbelasting zijn de drie belangrijkste criteria. Daar voegt zich dan nog bij de noodzaak tot verplaatsing indien het bedrijf zich bevindt in een slooppand of slooplocatie. Naar schatting zal ongeveer 10% van de in stadsvernieuwingsgebieden gevestigde bedrijven verplaatst moeten worden. Grote zorgvuldigheid is daarbij een vereiste, omdat het hier vaak gaat om marginale bedrijven, die slechts kunnen blijven bestaan omdat hun huisvestingslasten gering zijn. Van rikswege is er een – nog niet geheel bevredigende – verplaatsingsbijdrage. Ook de gemeente draagt bij, zowel financieel als organisatorisch. De recent opgerichte Dienst Midden- en Kleinbedrijf gaat een belangrijke rol spelen in de organisatorische en financiële hulp. Zowel door de stichting van bedrijfsverzamelgebouwen, als door verplaatsing naar goedkope bedrijfsruimte elders in de stad, worden bedrijven geholpen de stadsvernieuwingsoperatie te overleven. Belangrijk is ook dat het winkelvoerende bedrijfsleven door de moeilijke periode van het stadsvernieuwingsproces wordt geholpen. Een gerenoveerde buurt is weer een koopkrachtige buurt, maar daaraan vooraf gaan moeilijke jaren. Bovendien zullen de winkels zelf ook een renovatieproces moeten ondergaan, willen ze voldoen aan de huidige eisen van de consument, die van een efficiënte bedrijfsvoering en een goede inpassing in de woonomgeving (o.a. bereikbaarheid).

Een punt van kritiek uit het bedrijfsleven is dat het niet op dezelfde wijze betrokken is bij de stadsvernieuwing als de bewoners, nl. lid van de projectgroep.

In het volgende hoofdstuk leest men waarom de projectgroepen uitsluitend een bewonersvertegenwoordiging hebben en niet een vertegenwoordiging van huiseigenaren en ondernemers. Een oplossing die redelijk goed functioneert is gevonden in een ‘subgroep ondernemers’ van de projectgroep. Deze groep heeft nauw contact met de projectgroepambtenaren en de consulenten voor de bedrijfsstadsvernieuwing, die door de Kamer van Koophandel en de gemeente zijn aangesteld. Daarnaast is er nog een service-instituut, dat adviezen over organisatie en financiering verstrekkt.

1.6 Voorwaarden voor continuïteit in de jaren tachtig

In 1974 werd de continuïteit van voortgaande verpaupering gelukkig doorbroken. Sedertdien zit de Rotterdamse stadsvernieuwing in een redelijk continu proces van intensivering. Er worden regelmatig aankopen gedaan, beleids- en bestemmingsplannen worden ijverig geschreven en getekend. Nieuwbouw en vernieuwbouw zijn geleidelijk aan op een respectabel niveau gekomen. Tot 1981 is het systeem van vergelijkingshuren consequent toegepast. Niet zonder moeite overigens, omdat het Rijk lange tijd heeft tegengewerkt, maar toch gehoor heeft gegeven aan de Rotterdamse verlangens te dien aanzien. Op basis van de uitgereikte vergunningen hebben ruim 10.000 woningen in de nieuwbouw een vergelijkingsuur gekregen en er zijn t/m 1981 ca. 11.000 woningen verbeterd (hoog en laag niveau) tegen een vergelijkingsuur. In het raam van de Interim Saldo Regeling is een bedrag van f 153 miljoen naar Rotterdam gevloeid op een totaal van f 360 miljoen dat is aangevraagd. Voor de herstructurering van de oude havens is eind 1980 met het Rijk een overeenkomst gesloten voor de bouw van ruim 8.000 woningen, waarvan 60% woningwetwoningen.

De continuïteit van de stadsvernieuwing kan door een aantal oorzaken in gevaar komen. Ik wil me beperken tot twee hoofdproblemen: het riksbeleid en het vraagstuk van de woonlasten.

1.6.1 Het falen van de rijksoverheid

Niet alleen is de continuïteit in het optreden van de rijksoverheid ver te zoeken, er dreigt voor de komende jaren discontinuïteit.

Door het ontbreken van een behoorlijk juridisch instrumentarium (Wet op de Stadsvernieuwing, mogelijkheden tot versnelde onteigening op titel van stadsvernieuwing tegen redelijke vergoedingen, doorbreking van alle mogelijke — zeer langdurige — beroepsprocedures, waarbij het eigendomsrecht op volstrekt onevenredige wijze wordt vooropgesteld boven bijv. het woonrecht, Wet op de Leegstand, Anti-speculatiewet) wordt het stadsvernieuwingsbeleid nu al jaren door achtereenvolgende bewindslieden ‘per circulaire’ vastgesteld. Nauwelijks is er een regeling getroffen of zij wordt alweer vervangen door een andere. Het beleid kan als een waarlijk zigzagend ad-hocbeleid worden getypeerd. Kennelijk behoren op het Ministerie van VRO coördinatie en integratie niet tot de deugden.

Enkele voorbeelden mogen dit illustreren:

Aanvankelijk werd in 1975 de Rotterdamse aankoopactie in het geheel niet door het Rijk gesteund, behoudens dan de aankoop ten bate van sloop. In 1976 komt er dan een regeling, waarbij in geval van renovatie tweemaal een bedrag van f 350,— ter beschikking wordt gesteld voor de verliezen op de exploitatie die door een gemeente of corporatie tussen het moment van aankoop en het moment van renovatie, worden geleden. Op 1 januari 1980 wordt dat bedrag verhoogd tot f 560,— maar dat geldt dan alleen voor woningen die na 1 januari 1980 worden gekocht. Het heeft er veel van weg dat het Rotterdamse initiatief van 1974/75, dat nu meer en meer navolging vindt, zelfs nu nog wordt afgestraft. Zo wordt voortvarendheid beloond!

De instandhoudingsregeling werd aanvankelijk ook toegepast op woningen waarvan nog niet vaststond of ze gerenoveerd of gesloopt zouden worden. Later is de regeling beperkt tot woningen die binnen 10 jaar gesloopt zouden worden.

De huurgewenningsbijdrage — bestemd voor hen die uit een goedkope naar een duurdere woning verhuizen — wordt in 1980 plotse-
ling afgeschaft, waardoor de gemeente Rotterdam wordt opgeza-
deld met het geven van die bijdrage aan hen wier verhuizing in het
kader van lopende sloop- en nieuwbouwprojecten al was vastge-
steld. Dit vonden wij een morele plicht jegens deze bewoners! Kos-
ten voor de gemeente meer dan f 2 miljoen.

Invoering van de koppeling tussen investering en huurprijsberekening bij renovatie. Tijdens de periode-Schaefer is daarvan per geval afgeweken, dat wil zeggen in *alle* gevallen. Daardoor kon ook voor gerenoveerde woningen een systeem van vergelijkingshuren worden doorgevoerd. Tijdens de periode-Brox vindt dan weer een terugkeer plaats naar de koppeling van de huur aan het investeringsniveau. Gelukkig is dat door de Tweede Kamer voor 1981 tegengehouden, maar niet voor een langere periode, hetgeen absoluut vereist is voor de continuïteit van de stadsvernieuwing.

Het falen van de rijksoverheid heeft ook betrekking op de onzekerheid over de financiële middelen, die ten behoeve van stadsvernieuwing en volkshuisvesting in de komende jaren beschikbaar zullen zijn. Tot dusverre is het rijksbudget redelijk gehandhaafd. Dankzij het feit dat de stadsvernieuwing nog maar aan het begin staat schieten de financiële middelen niet eens tekort. Maar het is duidelijk dat de motor — eenmaal gestart — ook in beweging zal komen en geleidelijk aan in een hogere versnelling zal gaan draaien.

De vier grote steden hebben dan ook reeds in 1979 een 10-jarenplan opgesteld, waarbij zij berekenden dat er in de jaren tachtig f 16 miljard nodig zou zijn. Voor de andere ISR-gemeenten zou dan nog eens ca. f 4 miljard nodig zijn, terwijl naar schatting de overige gemeenten in ons land, die incidenteel aan stads- of dorpsvernieuwing toe zullen komen, ook nog eens f 4 miljard nodig zullen hebben. In totaal gaat het dus om f 24 miljard voor 10 jaar, terwijl momenteel nog geen f 1 miljard per jaar beschikbaar is.⁵

De grote steden hebben voorgesteld dit 10-jarenplan door de regering aan het parlement ter goedkeuring aan te bieden, zodat in de komende jaren de verantwoordelijke bewindslieden op basis van een uitspraak van de volksvertegenwoordiging over een zo hoge prioriteit als de stadsvernieuwing hun begroting zouden kunnen samenstellen. In afwachting daarvan zouden de grote steden dan bereid zijn tot voorfinanciering.

Het is onbegrijpelijk dat dan van rijkszijde op beide voorstellen negatief is gereageerd. In plaats van te poghen de middelen aan de behoeften aan te passen in een geleidelijk proces, weet men niet anders dan ‘avondwijding’-achtige opmerkingen te maken zoals, ‘de bomen groeien nu eenmaal niet in de hemel’ en ‘het is toch bekend, dat we ons financieel zullen moeten matigen’. Als het inderdaad zo

is dat de stadsvernieuwing een der hoogste prioriteiten geniet – en dat blijdt men met de mond – dan is het zaak metterdaad aan het parlement voorstellen te doen voor de komende 10 jaar. De regering dwingt dan bovendien de volksvertegenwoordiging mee te denken over een herschikking van de middelen ten behoeve van de verschillende doeleinden.

1.6.2 *Het grote knelpunt: de betaalbaarheid*

De stadsvernieuwing staat en valt met de vraag of de huren na de ingreep betaalbaar zullen zijn voor de bewoners. Wellicht is het goed een opmerking te maken over de vraag of wij in Nederland niet een te gering deel van ons nationaal inkomen besteden aan het wonen.

Daarop past een genuanceerd antwoord. Het volkshuisvestingsvraagstuk in ons land valt, globaal gesproken, uiteen in een tweetal verdelingsvraagstukken: de verdeling van de huishoudens naar inkomen over de woningen naar huurniveau en de verdeling van de subsidies; bij welke inkomensgroepen komen die terecht? Uit recente onderzoeken is bekend dat ongeveer 1 miljoen huishoudens in ons land minder dan 10% van hun bruto inkomen aan huur betalen, bijna de helft daarvan verdient een inkomen boven modaal. Er zijn echter ook meer dan 140.000 huishoudens die teveel betalen. Uit een onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau naar het profijt van de overheid blijkt dat wanneer men alle vormen van subsidie bij elkaar optelt er 65% terecht komt bij de vijf hoogste inkomensdeciliën. Alleen de individuele huursubsidie komt voor een belangrijk deel terecht bij de laagste inkomens; 70% bij de drie laagste deciliën. Van het totale bedrag aan individuele huursubsidie komt overigens ca 50% terecht bij huurders van 65 jaar en ouder.⁶

De oorzaken voor de betrekkelijk lage huren in grote delen van de woningvoorraad zijn verschillend: De huurbevriezingspolitiek na 1945 om de lonen en daarmee de kostprijs van de produkten van de op te bouwen industrie laag te houden; ook heeft een aantal huurverhogingen niet plaats gevonden vanwege de nalatigheid van de eigenaren om goed onderhoud te plegen.

In de oude wijken wonen relatief veel bejaarden en jongeren. De inkomensstatistieken wijzen uit dat mensen onder de dertig en boven

de zeventig jaar ongeveer 30% beneden het gemiddelde inkomen verdienen. Ongeveer 40% van de werklozen in Rotterdam woont in de oude stads wijken en er wonen veel immigranten. Ook zij genieten vaak lage inkomens, ze willen sparen, of ze hebben financiële verplichtingen aan de familie, waardoor zij maar weinig aan woonlasten kunnen uitgeven. In het bijzonder in de stadsvernieuwingswijken zijn de bewoners altijd gewend geweest aan zeer lage huren.

Ook de hogere inkomenstrekkers zijn gewend aan lage huren en hebben op basis daarvan hun uitgavenpatroon ingericht. Consumptievrijheid is een onvervreemdbaar recht van ieder mens. Men mag zelf uitmaken, of men zijn inkomen wil besteden aan wonen of bijv. een auto of caravan, een kleuren-t.v. of een buitenlandse reis. Indien men een caravan heeft gekocht en een auto, is het moeilijk om plotseling f 100,— of f 200,— meer huur per maand te gaan betalen omdat hierdoor onherroepelijk in het langzaam gegroeide bestedingspatroon een bres wordt geschoten. Voor de laagste inkomenstrekkers is het probleem minder groot, omdat zij individuele huursubsidie ontvangen. Daarbij moet worden opgemerkt, dat deze in het algemeen weinig vertrouwen geniet. Redenen daarvoor zijn:

- 1 Er is een na-ijling van een jaar. De subsidie wordt uitgekeerd over het inkomen van het vorige jaar, verhoogd met een bepaald percentage, dat de bedoeling heeft de gemiddelde loonstijging te evenaren. Plotselinge grote veranderingen kunnen moeilijkheden veroorzaken;
- 2 De koppeling van het inkomen doet bij loonsverhoging een deel van de verhoging afvloeien naar de huur. (Hetzelfde doet zich in onze progressieve belastingheffing voor bij stijging van het inkomen);
- 3 Men beschouwt de individuele huursubsidie als onzeker en als een gunst. Daarbij wil ik aantekenen dat dit oorspronkelijk ook met de bijstand, de AOW en de WAO het geval was en dat men na enige jaren zijn rechten zeer wel weet te waarderen. Het is de hoogste tijd om het wetsontwerp individuele huursubsidie nu door de kamers te looden.
- 4 De voorlichting over deze subsidie laat veel te wensen over. Veel woonmaatschappelijk werkers zijn nauwelijks in staat goede voorlichting te geven en vanuit de hoek van het welzijns-

werk is er antipropaganda gevoerd, vanwege het eerder genoemde wantrouwen en vermoedelijk ook vanuit de idee dat dit een argument voor verlaging van de nettohuur zou opleveren.

Het is overigens niet alleen de huur die problemen oplevert. Door de stijging van de energieprijsen zijn de totale woonlasten in het geding. Gemiddeld komt er nu voor servicekosten, stookkosten e.d. ca. 60% bovenop de huur. Binnen enkele jaren dreigt dit op te lopen tot 80 à 100% bij het huidige stijgingstempo van de aardgas-prijzen. Dit betekent dat het niet alleen de huren meer zijn die een bedreiging voor de continuïteit van de stadsvernieuwing vormen.

1.6.3 Wat er moet gebeuren

Wil het prille begin dat met de stadsvernieuwing is gemaakt in het komende decennium uitgebouwd worden dan is het volgende nodig:

Een goede Wet op de Stadsvernieuwing waarin alle bestaande subsidieregelingen worden geïntegreerd tot een éenduidige regeling die aan de gememoreerde zigzagkoers een einde maakt. Een wet die ook gebaseerd is op de werkelijke behoeften, die de gemeenten het nodige juridische instrumentarium biedt en die ernst maakt met de aangekondigde decentralisatie. Een wet die ten slotte de volkshuisvestings- en ruimtelijke ordeningsaspecten op soepele wijze met elkaar verbindt. Een van de zaken die nodig geregeld dient te worden is dat voor stadsvernieuwingsdoeleinden aangekochte woningen al voor verbetering in de rijksband opgenomen kunnen worden.

Garanties voor de betaalbaarheid. Allereerst door handhaving van het systeem van vergelijkingshuren voor nieuwbouw en vernieuwbouw.

Op 1 juli 1981 betekende dat in Rotterdam een netto huur van f 345,— per maand voor een 4 VE nieuwbouwwoning, f 240,— voor een op hoog niveau gerenoveerde woning (investering tot circa f 90.000,—) en f 145,— voor een op laag niveau gerenoveerde woning (investering tot f 25.000,—). Juist op basis van het systeem van vergelijkingshuren is het vertrouwen bij de bewoners in de stadsvernieuwing gegroeid, omdat ze weten waar ze aan toe

zijn. Als argumenten voor de handhaving van dit systeem wil ik aanvoeren:

- De tientallen jaren die men gewend is geraakt aan lage tot zeer lage huren voor slechte woningen in slechte wijken;
- De gedwongen verhuizing;
- De bewoners zullen nog jarenlang last van de stadsvernieuwing moeten dragen en in slecht toegeruste wijken wonen, zij het in een betere woning;
- Veel voorzieningen, vooral op het terrein van recreatie, parkeren en plantsoenen, die we normaal vinden voor nieuwbouwwijken zullen niet in de oude wijken worden aangelegd omdat dit te kostbaar zou worden en er tevens teveel woningen door verloren zullen gaan;
- er zit zeer weinig rek in het bestedingsbudget van de bewoners.

Het gedeeltelijk afschaffen van de huurgewenningsbijdrage dient zo snel mogelijk ongedaan gemaakt te worden. De verhuizing, combineerd met de veel hogere huur die men moet gaan betalen maken deze subsidie beslist noodzakelijk. Wie na tientallen jaren eindelijk een nieuwe woning in het verschiet ziet gaat een grote stap zetten in zijn leven. Een stap waarvan niet altijd meteen de financiële consequenties worden overzien.

De discussie tussen hen die pleiten voor handhaving van het systeem van vergelijkingshuren en anderen die een koppeling van de nettohuur aan de gedane investering bij nieuwbouw en vernieuwbouw voorstaan lijkt vastgelopen. De discussie op zichzelf is niet principieel waar het de keuze voor het ene of andere systeem betreft, wel waar het gaat om het zoeken naar een maatstaf voor een betaalbare huur.

Naar mijn mening dient deze in de zgn. volkshuisvestingsprijs te worden gezocht. De twee rekenmethoden lijken te verenigen, maar dan moet wel aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- De koppeling dient dan plaats te vinden op het prijsniveau van de *huidige* vergelijkingshuur, zowel voor nieuw- als vernieuwbouw;
- Het moet afgelopen zijn met de zigzagpolitiek van de huurprijs-vaststelling;
- De bouwkostenontwikkeling dient tot normale proporties te worden teruggebracht, d.w.z. de algemene kostenindex niet te

boven gaan, zoals al jarenlang wel het geval is.

Essentieel is dat het recht op individuele huursubsidie nu zo spoedig mogelijk tot een wettelijk recht wordt verheven. Alleen zo kan het wantrouwen jegens dit systeem worden weggenomen. Overeenkomstig de oorspronkelijke bedoeling van het systeem van individuele huursubsidie dient er een koppeling tot stand gebracht te worden tussen de koopkrachtontwikkeling en de normale huurquote. Deze kan dan stijgen bij een stijgende koopkracht, maar zal moeten dalen wanneer de koopkracht daalt. Een stijging van de normhuurquote zoals in 1980 is doorgevoerd is uit den boze gezien de inkomensverwachtingen en koopkrachtdaling.

Er dient verbetering in het bestaande systeem van individuele huursubsidie te worden aangebracht, met name een geleidelijkere opbouw van inkomen en huur. Dat dient ook te betekenen dat niet iedere inkomensverbetering (incidenteel zullen die echt wel blijven voorkomen) meteen voor een groot deel door vermindering van de subsidie wordt afgeroomd. Ik pleit met de wethouders van de andere grote steden voor een afname die is beperkt tot 27,5%. Soms loopt dat nu tot 60% op. Een stijgende normhuurquote bij een stijgend inkomen acht ik op zichzelf genomen rechtvaardig.

Er dient met voortvarendheid aan vermindering van de stookkosten te worden gewerkt. Betere isolatie (meer werkgelegenheid), stadsverwarming, zelf zuiniger stoken, zelfs de mogelijkheid om zoals vroeger weer één kamer te verwarmen met een gashaard wil ik niet bij voorbaat uitsluiten, al is dat misschien een achteruitgang. Op dit punt kunnen bewoners zelf veel doen en dienen de projectgroepen met creatieve oplossingen voor de nieuwbouw- en renovatieplannen te komen. De gemeente Amsterdam is met instemming van Den Haag, Utrecht en Rotterdam nu aan het zoeken naar een manier om de individuele huursubsidie zodanig aan te passen dat een deel van de stijging van de stookkosten kan worden gecompenseerd.

Het in de hand houden van de gasprijzen is geboden. Dat is echter een zaak van nationale politieke afweging. Daaraan zit ook een andere kant. De opbrengsten uit het aardgas zijn van zeer grote betekenis voor het nationale inkomen. Thans worden daarmee allerlei

uitgaven in feite indirect gefinancierd, ook uitgaven op terreinen als de volkshuisvesting en de sociale verzekeringen.

Er zijn besparingen mogelijk als het systeem van budgettering — afspraken tussen het Rijk en een gemeente voor bouw- en renovatieprogramma's voor meerdere jaren — wordt doorgevoerd. Ik denk dan aan de idee om de vergelijkingshuur aan een maximuminvesteringsniveau te koppelen. Blijft men beneden dat niveau dan kan de huur lager worden. In de praktijk kan dit een grotere kostenbewustheid van alle betrokkenen in het stadsvernieuwingsproces opwekken en er ontstaan duidelijker afwegingsmogelijkheden tussen kwaliteit en kosten, zowel in woontechnisch als stedebouwkundig opzicht.

In stedebouwkundig opzicht dient vooral naar mogelijkheden van dubbel grondgebruik in combinatie met zo efficiënt mogelijk verkavelingen te worden gezocht. In woontechnisch opzicht dient meer dan tot nog toe kwaliteit tegen kosten te worden afgewogen. Met kwaliteit heb ik dan vooral de plattegrond van de woningen op het oog. Eenvoudiger plattegronden kunnen tot kostenbesparing leiden.

Een grotere kostenbewustheid is uiteraard in alle gevallen geboden. Wel dient de huidige kwaliteit in woontechnische zin, vooral tot uitdrukking komend in de oppervlakte van de woning, te worden gehandhaafd. Er wonen in Rotterdam en de andere grote steden nog altijd veel huishoudens te krap. Het gaat hierbij uiteraard niet om honderden guldens, maar om tientjes. Ik wil er nog eens aan herinneren dat destijds bij het project Simons (Feyenoord) de bewoners, met iets minder kwaliteit genoegen hebben genomen in ruil voor een lagere huur. Een dergelijke afweging komt nog maar zelden voor. Grote mogelijkheden daarvan kunnen zowel op de inspraak van de bewoners als de kostenbewustheid stimulerend werken.

Democratisering is altijd een belangrijk doel geweest van de stadsvernieuwing en dat zal het altijd moeten blijven. Juist omdat het bij stadsvernieuwing gaat om de directe woon- en leefomgeving van de betrokkenen. Democratisering, een grotere betrokkenheid bij en zeggenschap over het beleid, heeft in Rotterdam op basis van de

Verordening Organisatie Stadsvernieuwing gestalte gekregen via verschillende aspecten: deelneming van de bevolking in de projectgroepen, beleidsvoorbereiding en uitvoering door de projectgroepen, bouwen-voor-de-buurt, zo is 85% van de woningen bestemd voor de bewoners uit de wijk zelf en 15% voor stedelijk urgente woningzoekenden etc. In de volgende hoofdstukken wordt op een aantal van deze zaken uitvoeriger ingegaan.

Dit alles heeft bewerkstelligd dat in Rotterdam door het gezamenlijke front van de bewoners en het gemeentebestuur tot nu toe veel is bereikt.

Een laatste punt dat ik zou willen noemen is er een van langere adem. Het gehele subsidiesysteem voor de Volkshuisvesting zou naar mijn mening herzien moeten worden. Van de vier vormen van subsidie: individuele huursubsidie, objectsubsidie, geldelijke steun eigen woningen en huurwaardevoordeel, komt alleen de individuele huursubsidie bij de laagste inkomensgroepen terecht. Het merendeel van de subsidies vloeit naar de drie of vier (van de tien) hoogste inkomensgroepen. Een geleidelijke verschuiving van de objectnaar subjectsubsidie (individuele huursubsidie) is wenselijk. Het wordt tevens de hoogste tijd dat de huurwaarde van een eigen woning op een reële manier wordt gewaardeerd. Door dit laatste komen er meer gelden vrij voor de volkshuisvesting die aan de bouw van woningwetwoningen besteed kunnen worden. Meer geld is ook op andere manieren vrij te maken. Ik zou daartoe willen verwijzen naar de voorstellen van wethouder Schaefer in zijn 'Plan voor de Steden' om pensioengelden tegen een lagere dan de marktrente aan te wenden voor de bouw van woningwetwoningen.

Naar mijn mening dient ernstig overwogen te worden of we wel op de huidige weg door moeten gaan met het systeem van financiering van woningwetwoningen binnen de begroting van het Ministerie van VRO. De verschillende ideeën die zijn aangereikt om woningwetwoningen uit (additionele) leningen op de kapitaalmarkt te financieren verdienen nadere overweging. Wat dit betreft zou ik nogmaals willen pleiten voor de mogelijkheid tot voorfinanciering door de gemeente van de tekorten op de stadsvernieuwing, zoals ik dat elders heb uitgewerkt.⁷

1.7 Somber toekomstperspectief?

Het dreigt fout te lopen met de stadsvernieuwing. Nodig is:

- 1 Een krachtig riksbeleid met aanpassing van de middelen aan de behoeften. Met de nodige creativiteit zijn er middelen te vinden zoals ik in het vorige punt heb aangegeven;
- 2 Een krachtig stadsbeleid waarbij bewoners en gemeentebesturen één front vormen in de strijd om vernieuwing en om betaalbaarheid;
- 3 Meer juridische mogelijkheden om slagvaardig te kunnen optreden, ook op het terrein van de woonruimteverdeling;
- 4 Een goede decentralisatie waarbij de gemeenten op basis van meerjarenplannen ook meerjaren-toezeggingen voor de financiering krijgen. Voor zover de behoeften niet door de riksmiddelen worden gedeckt krijgen de gemeenten gelegenheid tot voorfinanciering. Het huidige decentralisatiebeleid draagt te zeer het stempel van verdeling van de bezuiniging.

Onvermijdelijk ligt in mijn conclusie de nadruk op de financiële aspecten. Ik meen dat op een aantal terreinen van de Rotterdamse stadsvernieuwing zaken tot stand zijn gebracht waarop verder gebouwd kan worden.

Juist het gebrek aan geld, en vooral de toenemende zorgen om de betaalbaarheid van de woonlasten vergen voor het komende decennium onze grootste creativiteit als we de stadsvernieuwing de hoogste prioriteit willen blijven geven. En dat is noodzakelijk om de stad te behouden.

Noten

- 1 Zie over het na-oorlogse saneringsbeleid Lucas: *Overzicht van de bemoeieningen van het gemeentebestuur van Rotterdam met de sanering 1940 t/m 1972*, Rotterdam 1974.
- 2 F. Grünfeld en J. Weima: *Leven in een Rotterdamse randzone*, Rotterdam 1957.
- 3 Handelingen 1956, pag. 54.
- 4 Deelnota Stadsvernieuwing. Verzameling 1975, volgnr. 367.
- 5 Agenda-Overleg Rijk-Vier grote Gemeenten - VNG. Agenda-notitie Stadsvernieuwing Evaluatie ISR, 16 mei 1979.

- 6 Sociaal en Cultureel Planbureau: *Profijt van de overheid in 1977* 's-Gravenhage 1981. Hoofdstuk 5 over de volkshuisvesting.
- 7 J. G. van der Ploeg: Behoeften en middelen in de stadsvernieuwing, in ESB 1980, pag. 392-396.