

Gouden tijden zijn voorbij

Stadsvernieuwing in toekomst niet meer dan onderhoudsdosis?

De stadsvernieuwing maakt moeilijke tijden door. De bewoners krijgen meer huurverhoging voorgeschoteld dan betaalbaar is, er zijn niet voldoende contingenten woningwetwoningen en renovaties en de bouw wordt steeds soberder. De stadsvernieuwing, die de laatste jaren praktijk is geworden, kan in de toekomst niet meer in dezelfde vorm worden gehandhaafd. Wat zal die toekomst brengen? In het rapport „Stagnatie en continuïteit in de stadsvernieuwing” wordt de toekomst gezien als niet meer dan een onderhoudsdosis. Het rapport „Stadsvernieuwing en economische recessie” neemt ook een neerwaartse spiraal waar op allerlei gebied. Ondanks dat iedereen de noodzaak van stadsvernieuwing inziet. De gouden tijden zijn voorbij, volgens beide rapporten. Het beroep op de goedkope woningvoorraad in stadsvernieuwingengebieden blijft onveranderd groot. Het wordt buigen of barsten. Dreimuller en Van Hooren zien in onderstaand artikel de nieuwbouw als enig middel om een goedkope woningvoorraad te realiseren.

Drs. ir. Aldert Dreimuller
Drs. André van Hooren

Bouwen voor de buurt, zowel vervangende nieuwbouw als renovatie, is een luxe die wij ons in de afgelopen jaren zijn gaan permitteren. In de loop van de jaren zestig verslechterde de woonsituatie in de oude wijken zo, dat aan vernieuwing niet meer viel te ontkomen. De stadsvernieuwing op grote schaal was begonnen. De democratisering van de samenleving en de effectievere machts-

vorming van de lagere inkomens in de oude wijken was toen echter al zo ver voortgeschreden, dat een eenvoudige verplaatsing van de bewoners naar andere oude woningen niet zonder slag of stoot mogelijk was.

Met veel geld van de overheid, zowel in de vorm van object- als subject-subsidies konden de lagere inkomens in betere woningen terecht komen in hun eigen buurt. Het waren de gunstige economische omstandigheden in de jaren zestig en begin jaren zeventig die deze ontwikkelingen ook daadwerkelijk mogelijk maakten. De stadsvernieuwing heeft toen een relatieve prioriteit verworven die ook in de huidige moeilijke tijden redelijk gehandhaafd blijft.

In welke vorm zal de stadsvernieuwing uit deze recessie tevoorschijn komen? Deze vraag wordt aangepakt, en gedeeltelijk beantwoord in twee recent verschenen rapporten: „Stadsvernieuwing en economische recessie”(1) en „Stagnatie en continuïteit in de stadsvernieuwing”(2).

Bewoners en gemeenten

In het eerste rapport wordt ingegaan op de veranderde omstandigheden voor bewoners en gemeenten. Voor wat de sociale woningbouw betreft, blijkt uit de studie, dat bewoners en gemeenten de invloed van de recessie als volgt merken:

– De contingenten worden beperkt. Zo mochten in 1984 maar de helft van het gevraagde aantal woningen worden gebouwd. De andere helft schuift door naar 1985 en verdringt een deel van het contingent voor dat jaar. De daling van de omvang van de contingenten en de koppeling van de contingenten aan de budgetten leidt tot talloze andere complicaties waar het rapport uitvoerig op ingaat, maar waarvan wij hier de bespreking achterwege zullen laten.

– De budgetten (de stichtingskosten) worden beperkt. De invoering van het normkostensysteem leidt waarschijnlijk ook tot lagere toegestane stichtingskosten.

– Er is maar een beperkt aantal woningen waarvoor de zogenaamde vergelijkingshuren mogen gelden. Vergelij-

... het positieve imago van steden met een succesvol stadsvernieuwingprogramma kan particuliere investeerders aantrekken...





De Katerstraat in Den Haag, waar na verplaatsing van de prostitutie de straat door sloop en nieuwbouw wordt veranderd in een woongebied. Hoge maatschappelijke kosten worden hierdoor teruggedrongen.

kingshuren zijn huren van sociale nieuwbouwwoningen die gerelateerd zijn aan die van na-oorlogse nieuwbouwwoningen. Tot 1 januari 1984 golden vergelijkingshuren van alle nieuwe woningwoningen. Nu is dat beperkt tot 1,5 % van woningen van vóór 1930 in Utrecht en tot 2 % in de overige drie grote steden. De gemeente moet nu bepalen welk project in aanmerking komt voor vergelijkingshuren, omdat het bouwprogramma dat de gemeente mag uitvoeren groter is dan deze percentages.

Bovendien geldt ook voor gerenoveerde woningen:

- De individuele huursubsidie en de huursubsidielgrens worden verlaagd.

- Tegen de afspraken in zullen goed gerenoveerde woningen worden geharmoniseerd.

- De $\frac{3}{4}$ % huuraftrek wordt beperkt tot 1 % van het voor-oorlogse woningbestand van de gemeente. Aangezien ook hier de gemeente meer nieuwbouw pleegt dan 1 % van het vooroorlogse bestand, zullen sommige woningen in stadsvernieuwingsgebieden de aftrek niet krijgen.

Zowel de financiële haalbaarheid van de plannen voor de bewoners wordt verzwakt, als het overleg met die bewoners. Afspraken uit het verleden, gedaan op grond van in het verleden bestaande regels, kunnen niet meer hard worden gemaakt. De gemeente staat in haar hemd, en de bewoners verliezen het

vertrouwen in de gemeente als instantie waarmee afspraken kunnen worden gemaakt.

De stijging van de woonlasten komt met name bij de laagste inkomens hard aan. Verlagen van uitkeringen en werkloosheid gaan samen met hogere gasprijzen, hogere gemeentelijke belastingen, dalende huursubsidies en huursprongen ten gevolge van vervangende nieuwbouw en renovatie (van 100 gulden tot 200 gulden per maand).

Allesoverheersend voor de bewoners is het huurniveau na renovatie. Over vervangende nieuwbouw praten we dan al helemaal niet meer. Het bijzondere karakter van nieuwbouw voor de buurt blijkt bijvoorbeeld uit de sterk afwijkende bevolkingssamenstelling in vervangende nieuwbouw vergeleken met de omliggende, al of niet gerenoveerde woningen: hogere inkomens, weinig mensen met een uitkering. Gezinnen afkomstig uit de landen rond de Middellandse Zee vinden ze zowel in gerenoveerde als nieuwe woningen maar weinig (3).

De slinkende marges van de besteedbare inkomens dwingen de bewoners om te kiezen voor een minimaal renovatiepakket. In de ogen van de bewoners weegt de kwaliteitsverbetering bij vervangende nieuwbouw niet op tegen de aanzienlijk hogere kosten. Een nieuwbouwwoning heeft op langere termijn misschien meer waarde van de

volkshuisvesting, maar een dergelijke tijdshorizon is niet erg relevant voor bewoners die nu krap zitten. Desondanks proberen de gemeenten de bewoners te motiveren om toch hun woning te laten verbeteren. Op allerlei manieren wordt in samenwerking met de bewoners geprobeerd de renovatie- of stichtingskosten zo laag mogelijk te houden.

Er wordt sober gebouwd, nieuwbouwwoningen zijn klein, de dichtheden hoog en de subsidies worden uit talrijke potjes bij elkaar gesprokkeld. De verbeteringen aan de woonomgeving, en vooral het onderhoud aan eenmaal tot stand gebrachte voorzieningen, is een duidelijk punt van bezuinigingen.

Ten slotte bezuinigen gemeenten op hun eigen organisatie. De projectorganisatie wordt gekortwiek: de kwaliteit en omvang van de begeleiding van bewoners gaan achteruit.

Particuliere verhuur

Tot zover de situatie in de sociale sector. In de sector eigen-woningbezit is in stadsvernieuwingsgebieden meestal sprake van een patstelling. Eigenaren willen wel opknappen, maar hebben het geld niet.

In het rapport „Stadsvernieuwing en economische recessie” wordt over de sector van de particuliere verhuur in de stadsvernieuwingsgebieden niet veel goeds gezegd. Volgens het rapport is het grootste deel in handen van „huisjesmelkers en speculerende projectontwikkelaars”. Met name bij de interviews met vertegenwoordigers van de grote gemeenten komt deze kwalificatie nog al eens voor. We kunnen veilig aannemen dat in het rapport de mening van de geïnterviewde gemeenten zelf wordt weergegeven.

Als dat zo is, zit er voor die gemeenten inderdaad niet veel meer op dan, zoals in beide rapporten wordt betoogd, een groot deel van het particuliere verhuurbezit op te kopen. We mogen echter ook niet vergeten, dat de subsidiemogelijkheden voor particulieren veel slechter waren en zijn dan voor toegelaten instellingen. Allerlei aanvullende subsidieregelingen voor inspraak en dergelijke waren lange tijd geheel afwezig voor particulieren. Enige onderhandelingskracht naar de gemeente of Den Haag is niet aanwezig. Als een woningbouwvereniging met de centen niet uitkomt, kan bij het Rijk of de gemeente worden aangeklopt. Waar moet de particuliere verhuurder naar toe?

Het ziet er naar uit, dat de instelling van het Stadsvernieuwingsfonds en de invoering van het meerjarenplan stadsvernieuwing de positie van de particuliere

verhuurder nog verder zullen ver-
echteren.

Macro-economisch

In het rapport „Stagnatie en continuïteit in de stadsvernieuwing” worden de problemen in de hierboven door bewoners en gemeenten gesignaleerde problemen meer in een macro-economisch kader geplaatst. In een van de bijdragen in deze publikatie (4) wordt de toekomst van de stadsvernieuwing treffend gekarakteriseerd als een „onderhoudsdosis”, ofwel: „stadsvernieuwing is zo gedoseerd dat in het algemeen noch de „kick” van een sprongwijze vernieuwing met positieve en negatieve consequenties voor de bestaande bebouwing, noch de ontweningsverschijnselen als gevolg van het uitblijven van onderhoud en verbetering optreden”.

In de ogen van de schrijvers gaat het lang van stadsvernieuwing uit boven de directe woonbehoefte van de bewoners. De economische functie van de grote steden is gediend met stadsvernieuwing. Met andere woorden, het economisch herstel is gediend met investeringen in stadsvernieuwing. De argumenten die zij aandragen zijn niet nieuw, maar zeker de moeite waard om eens op een rijtje te zetten:

- Stadsvernieuwing betekent een versterking van de woonfunctie, waardoor de stedelijke infrastructuur en de voorzieningen beter kunnen worden benut.
- Het beroep op ruimte vermindert, wat de kosten van transport terugbrengt.
- De hoge maatschappelijke kosten

... het economisch herstel is gediend met investeringen in de stadsvernieuwing...

van vandalisme, drugshandel of andere negatieve maatschappelijke verschijnselen worden teruggedrongen met een stadsvernieuwingsoffensief in een buurt.

- Tijdig onderhoud verlengt de levensduur van de woningen.
- De „incubatie en reservaat”-functie stadsvernieuwinggebieden voor kleine bedrijven kan langer behouden blijven.
- Het positieve imago van steden met een succesvol stadsvernieuwingprogramma kan particuliere investeerders aantrekken.

Dat mag wel eens worden gezegd, want van de huidige stadsvernieuwinggebieden gaat maar weinig economische aantrekkingskracht uit. In deze gebieden is het aantal WAO'ers en werklozen tweemaal zo hoog als het landelijk gemiddelde. Het aantal huishoudens dat van een minimum inkomen moet rondkomen is mede hierdoor aanzienlijk hoger dan gemiddeld: 31 % versus 19 %.

De concentratie van lage inkomens in stadsvernieuwinggebieden is voornamelijk het gevolg van de goedkope-woningvoorraad (driekwart van de huurwoningen heeft een huur van minder dan 250 gulden per maand) en de stad als centrum van werk.

Weinig verandering

Op lange termijn zien de auteurs weinig verandering in deze situatie. Het aantal kleine huishoudens zal blijven toenemen, de inkomensontwikkeling zal in mineur blijven en de werkloosheid niet dalen. Tot na 1990 verwachten zij om deze redenen een niet-dalend beroep op de

goedkope-woningvoorraad in stadsvernieuwinggebieden.

Uit de beide rapporten blijkt, dat de gouden stadsvernieuwingstijden voorbij zijn. Het dilemma van de volkshuisvesting van de afgelopen jaren en waarschijnlijk ook van de komende jaren is de voortgaande groei van de woningvoorraad, terwijl de groei van de economie stagneert en de persoonlijke inkomens dalend zijn (5). Slechts een toename van de uitgaven voor wonen kan dit dilemma oplossen. Het is dus buigen of barsten. In de praktijk vindt men de oplossing door aan alle kanten wat toe te geven: bewoners betalen meer, de bouw wordt soberder.

Conclusies

Stadsvernieuwing zal door geldgebrek bij bewoners en overheden steeds beperkter worden, hoezeer een ieder ook van de noodzaak ervan is overtuigd. Zelfs de argumenten voor het herstel van de grote steden als de bron van economische vernieuwing missen de overtuigingskracht. Men kan zich blijkbaar bij economische vernieuwing beter chips en elektronica voorstellen dan een aantrekkelijk stedelijk milieu.

Daarnaast komt het probleem van het beperkt renoveren versus het uitgebreid renoveren of het plegen van vervangende nieuwbouw sterk naar voren in de onderzoeken. Nieuwbouw heeft steeds een belangrijke functie voor de doorstroming, maar hoeft voor dat doel niet per se in de buurt plaats te vinden. Hoewel de bewoners het prijskaartje van de nieuwbouw te duur vinden, zal de volkshuisvesting op lange termijn gebaat zijn met meer nieuwbouw in plaats van hoog-niveaurenovaties zoals die nu nog op grote schaal worden uitgevoerd. De oplossingen op korte termijn zijn bouwen woontechnisch niet ideaal, maar helaas onontkoombaar willen we de huidige goedkope voorraad in stand houden.

Noten

1. Stadsvernieuwing en economische recessie. Ervaringen van gemeentelijke overheden en bewoners; Ria Hilhorst, Nico Nelissen; Katholieke Universiteit Nijmegen, Raad der Europese gemeenten, januari 1985.
2. Stagnatie en continuïteit in de stadsvernieuwing; F. Fleurke, J. W. van Zundert, P. C. M. Huigsloot en R. E. van de Lustgraaf; publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 12, Kluwer, Deventer 1984.
3. Idem, blz. 126.
4. Idem, blz. 119. Een onderhoudsdosis voor de stadsvernieuwing. Preadvies van dr. P. C. M. Huigsloot en dr. R. E. van de Lustgraaf.
5. Zie voor wat dit aspect betreft ook: De volkshuisvesting in een stagnerende economie, EIB, 1984.

